



Universidade de Aveiro
2011

Secção Autónoma das Ciências
Sociais Jurídicas e Políticas

Nelson Miguel Ferreira
Pedro

A Imigração em Portugal: O desafio da
legalização



Universidade de Aveiro Secção Autónoma das Ciências Sociais,
2011 Jurídicas e Políticas

**Nelson Miguel
Ferreira Pedro**

A Imigração em Portugal: O desafio da Legalização

Relatório de Estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizado sob a orientação científica da Prof. Dr. Cristina Gomes, Professor Auxiliar da Secção Autónoma das Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

O júri
Presidente

Prof. Doutora Maria Luís Rocha Pinto

professora associada da Secção Autónoma de Ciências Sociais,
Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro

Prof. Doutora Isabel Maria Brandão Tiago de Oliveira

professora auxiliar do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e das
Empresas- Instituto Universitário de Lisboa

Prof. Doutora Maria Cristina do Nascimento Sousa Gomes

professora auxiliar da Secção Autónoma de Ciências Sociais,
Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro

Agradecimentos

Ao longo dos seis meses em que estive envolvido neste estágio inserido no Mestrado de Administração e Gestão Pública, e na respectiva preparação e redacção deste documento, tive a oportunidade de contar com o apoio de diversas pessoas, directa ou indirectamente, contribuíram para a realização do presente relatório de estágio.

Em primeiro lugar, desejo agradecer a todos aqueles, com o seu saber, a sua experiência, a sua colaboração e seu apoio crítico, dispuseram do seu tempo para debater e alertar para o modo de funcionamento do serviço.

Estou especialmente grato aos meus orientadores, à Professora Dr.^a Cristina Gomes pelo esforço desenvolvido na obtenção deste estágio, assim como à Dr.^a Maria Ana Velho pela valiosa orientação durante a realização do estágio. Ao Chefe da Delegação, assim como a todos os funcionários do SEF, um particular agradecimento à Dona Fátima pelo acolhimento, simpatia e completa disponibilidade.

Ainda destacar o apoio de amigos, colegas, familiares e namorada.

palavras-chave

Imigração; Portugal; evolução; legislação; SEF, imigração irregular; legalização.

resumo

O presente relatório surge no âmbito do estágio curricular realizado no SEF de Aveiro. Ao longo do texto serão salientados aspectos importantes da aprendizagem obtida na instituição, para além de focalizar a importância do SEF na sociedade actual.

Nas últimas décadas derivado das constantes mudanças ocorridas nos fluxos migratórios em Portugal, destacamos as várias alterações que ocorreram a nível jurídico referente aos imigrantes. O desenvolvimento de uma política imigratória mais restritiva conduziu ao cenário inevitável da imigração ilegal. Um dos factores a ter em conta no combate a esta situação é o papel do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

keywords

Immigration; Portugal; evolution; legislation; SEF, irregular immigration; legalization.

abstract

The present report appears in the scope of the carried through curricular period of training in the SEF of Aveiro. Throughout the text important aspects of the learning gotten in the institution will be pointed out, stop beyond focusing the importance of the SEF in the current society.

In the last few decades derived from the constant occurred changes in the migratory flows in Portugal, we detach the some alterations that had occurred the referring legal level to the immigrants. The development of one more restrictive immigratory politics lead to the inevitable scene of illegal immigration. One of the factors to have in account in the combat to this situation is the paper of the Service of Foreigners and Borders (SEF).

ÍNDICE

Introdução.....	1
1. Capítulo I – O Estágio.....	3
1.1 Estágio no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Aveiro.....	3
1.2 Actividades Desenvolvidas.....	5
1.2.1 Sector de Documentação.....	6
1.2.2 Fiscalização.....	7
1.2.3 Loja do Cidadão – SEF.....	9
1.3 Balanço do Estágio.....	13
2. Capítulo II – A Imigração e o seu impacto.....	15
2.1 Imigrante vs Estrangeiro.....	15
2.2 O impacto da imigração.....	18
2.2.1 País de Acolhimento.....	18
2.2.2 País de Partida.....	21
2.3 O modelo de Imigração do Sul da Europa.....	23
2.3.1 Características do modelo.....	23
3. Capítulo III – A evolução da imigração em Portugal e o desafio da legalização ...	26
3.1 Contexto histórico da imigração em Portugal.....	26
3.1.1 Enquadramento legal actual.....	38
3.2 Caracterização actual da população imigrante a residir em Portugal.....	40
3.2.1 Distribuição Demográfica.....	40
3.2.2 Países com maior representatividade.....	41
3.2.3 Caracterização por género.....	43
3.2.4 Caracterização por grupo Etário.....	44
3.3 A Imigração Irregular.....	46
3.3.1 A actuação do SEF e o reflexo na Imigração Ilegal.....	48
3.4 A Problemática da Legalização.....	50
3.5 Ilações retiradas face à problemática.....	54
4. Conclusão.....	55
5. Bibliografia.....	57
6. Anexos.....	60

Índice de Siglas

ACIME – Auto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas
ACIDI – Auto Comissariado para a Imigração e Dialogo Intercultural
AR – Autorização de Residência
CE - Cidadão Estrangeiro
CEE – Comunidade Económica Europeia
CIF – Carreira de Investigação e Fiscalização
CSE – Conselho Superior de Estatística
CR – Cartão de Residência
EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre
EUA – Estados Unidos da América
GNR – Guarda Nacional Republicana
IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional
LC - Loja do Cidadão
LCA – Loja do Cidadão de Aveiro
MAI – Ministério da Administração Interna
MNE – Ministério de Negócios Estrangeiros
NU – Nações Unidas
PA – Processo Administrativo
PALOP - País Africano de Língua Oficial Portuguesa
PCF – Processo de Condução à Fronteira
PCO – Processo de Contra Ordenação
PEA – Processo de Expulsão Administrativa
PID – Processo de Imputação de Despesas de Afastamento
PSP – Polícia de Segurança Pública
SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
SURRIA – Sustentação do Retorno – Rede de Informação e Acolhimento

Índice de Tabelas

Tabela 1: Evolução da população estrangeira em Portugal.....	31
Tabela 2: Principais Nacionalidades	42
Tabela 3: Imigrantes detectados em situação Ilegal	49

Índice de Gráficos

Gráfico 1 e 2: Nacionalidades mais representativas em Portugal.....	34
Gráfico 2: Cidadãos Estrangeiros com permanência regular me Portugal	37
Gráfico 3: Nacionalidades Estrangeiras mais representadas em Portugal	42
Gráfico 4: Distribuição de Imigrantes por Sexo	44
Gráfico 5: População Estrangeira em Portugal por Grupos Etários	45

Índice de Cartograma

Cartograma 1: distribuição geográfica da População Imigrante	41
--	----

Índice de Pirâmide Etária

Pirâmide Etária 1: População Imigrante (2009) (esquerda)	45
Pirâmide Etária 2: População Portuguesa (2007) (direita)	45

Índice de Organograma

Organograma 1: SEF - Delegação Regional de Aveiro	5
---	---

Introdução

O presente relatório de estágio resulta, não só dos últimos seis meses de experiência laboral, assim como é fruto do conhecimento adquirido ao longo da caminhada iniciada na Universidade de Aveiro, primeiramente na Licenciatura de Administração Pública e presentemente no Mestrado em Administração e Gestão Pública.

As constantes mudanças ocorridas no seio organizacional leva a que cada organização sinta a necessidade de se adaptar a cada dia que passa, de forma a desenvolver o melhor serviço possível ao cliente, e em tempo útil. Por isso, é necessário desenvolver uma estratégia de forma a provocar a mudança e não apenas reagir à mudança.

Neste âmbito, o perfil do mestrando em Administração e Gestão Pública aponta para um indivíduo habilitado e capaz de, profissionalmente, procurar encontrar ou construir soluções adequadas à resolução de problemas complexos das organizações e da sociedade, baseado, quer no conhecimento de uma experiência acumulada sobre as suas realidades e metodologias, quer numa sólida formação no âmbito das ciências sociais e da administração.

Ciente desta realidade, enveredei por um estágio que abordasse as componentes da administração e da gestão que caracterizam o mestrado Administração e Gestão Pública da Universidade de Aveiro.

A escolha da Instituição surgiu pelo meu forte interesse em temáticas relacionadas com as políticas sociais e as políticas de população, vocacionado para grupos de pessoas mais desfavorecidos, muitas vezes excluídos e com dificuldades de integração na sociedade como é o caso dos imigrantes. Por isso, a Instituição pela qual optei para realizar o meu estágio foi a Delegação de Serviços de Estrangeiros e Fronteiras de Aveiro.

Identificada a instituição, é importante referir a questão central que se pretende desenvolver ao longo do relatório de estágio: a Imigração irregular. Assim, primeiramente, irá ser descrita a importância do SEF, assim como o seu papel na sociedade, para além de toda a aprendizagem e experiência que foi obtida durante o estágio, descriminando as actividades desenvolvidas.

Ao longo do desempenho das minhas funções, pude aperceber-me das dificuldades de alguns imigrantes na obtenção de um documento válido passível de permitir a sua permanência em Portugal de forma regular / legal, o que me alertou para a problemática da imigração irregular.

Com vista a encontrar algumas respostas, numa segunda parte deste relatório, abordar-se-á a questão da imigração com a definição de alguns conceitos, assim como o impacto que esta mesma imigração possa causar tanto nos países de origem como nos países de acolhimento da imigração. Reflectir-se-á de seguida, sobre o enquadramento de Portugal no modelo de Imigração do Sul da Europa.

Este modelo vai levar-nos ao início do aparecimento da imigração ilegal, ainda que um pouco de uma forma genérica visto o modelo aglomera quatros países, a saber Portugal, Espanha Itália e Grécia.

Esta reflexão surge como a ponte para a terceira parte deste relatório em que se pretende particularizar a análise sobre a situação concreta da imigração em Portugal, no contexto da sua evolução histórica e debater o motivo pelo qual é difícil controlar / acabar com a imigração ilegal / irregular no nosso país.

Como se sabe o fenómeno da imigração está na ordem do dia, apresenta-se como um fenómeno complexo, associado às transformações económicas, demográficas, políticas e sociais que ocorrem no seio da sociedade. Portugal não foi excepção nestas transformações, sendo que este processo de imigração se desencadeou com o processo de descolonização e de industrialização, assim como, mais tarde, a revolução de 1974 teve um forte contributo. A existência de lacunas em alguns sectores do mercado de trabalho proporcionou uma atracção de imigrantes, nomeadamente de origens africanas.

De facto a imigração portuguesa nas primeiras décadas ficou marcada pela existência de laços socioculturais, através de afinidades resultantes de séculos de história e língua veicular comum.

Inicialmente a ausência de uma política de imigração surge como forte impulsionador da imigração. Posteriormente, com o aumento do fluxo imigratório, assim como o crescente aumento da representatividade das mais diversas nacionalidades, houve a necessidade do Estado Português intervir com a criação de uma política de migração. Com a legalização dos imigrantes o Estado deparou-se com o fenómeno da imigração ilegal, assim como a necessidade de uma melhor integração dos cidadãos estrangeiros, tendo para o efeito desencadeado processos de regularização extraordinária. Esta política teve várias implicações, algumas com efeitos contrários aos

desejados, nomeadamente a atracção de novos imigrantes, mantendo-se o problema da imigração ilegal. Assim foram implementadas novas medidas de combate a esta situação, nomeadamente imposições de restrições à entrada de novos imigrantes.

Se por um lado o Estado se defronta com a impossibilidade de efectuar um controlo efectivo de todas as fronteiras (marítima, terrestre e aérea). Esta “ fácil” entrada em território nacional proporciona a existência da imigração ilegal. Por outro lado, o próprio processo administrativo de legalização pode ter efeitos contraditórios acabando por contribuir para o reforço da imigração ilegal.

É sobre estas questões e contradições que se pretende reflectir, tendo em conta as políticas adoptadas pelo Estado e as suas perspectivas de actuação, contrapondo com a integração dos imigrantes na sociedade.

De referir que uma parte deste relatório integrou a comunicação apresentada no IX Congresso da Associação da Demografia Histórica realizado em S. Miguel Açores, que decorreu entre 16 e 19 de Junho de 2010, comunicação apresentada na seção 21: “Demografia e políticas de população em Portugal e Espanha”, intitulado de “A Imigração: Análise e algumas reflexões com base na conjugação de políticas”.

1. Capítulo I – O Estágio

1.1 Estágio no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Aveiro

O presente relatório surge no âmbito do estágio curricular na Delegação de Serviços de Estrangeiros e Fronteiras de Aveiro, que decorreu entre os meses de Outubro de 2009 e Abril de 2010. A escolha desta Instituição como local de estágio deveu-se a vários factores, entre os quais o interesse pela temática da imigração e sua a localização geográfica.

Pretende-se, neste relatório fazer uma análise sobre as actividades que foram desenvolvidas, com uma apreciação crítica, por parte do estagiário, relativa ao funcionamento do serviço, sendo sugeridas um conjunto de medidas / ideias que possam ser introduzidas para o possível melhoramento do mesmo.

Ao SEF cabe desempenhar um papel preponderante: o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras e a sua permanência, controlar as actividades dos estrangeiros em território nacional, prevenir e combater a criminalidade relacionada com a imigração

ilegal e o tráfico de seres humanos, instaurar e decidir processos de expulsão administrativa de estrangeiros e instruir processos de pedido asilo (SEF, 2009).

Para garantir a sua operacionalidade, este serviço é composto pela Administração Central, subdividida nas Direcções Regionais e finalmente nas Delegações Regionais, sendo o organograma 1 representativo da estrutura interna da Delegação Regional de Aveiro.

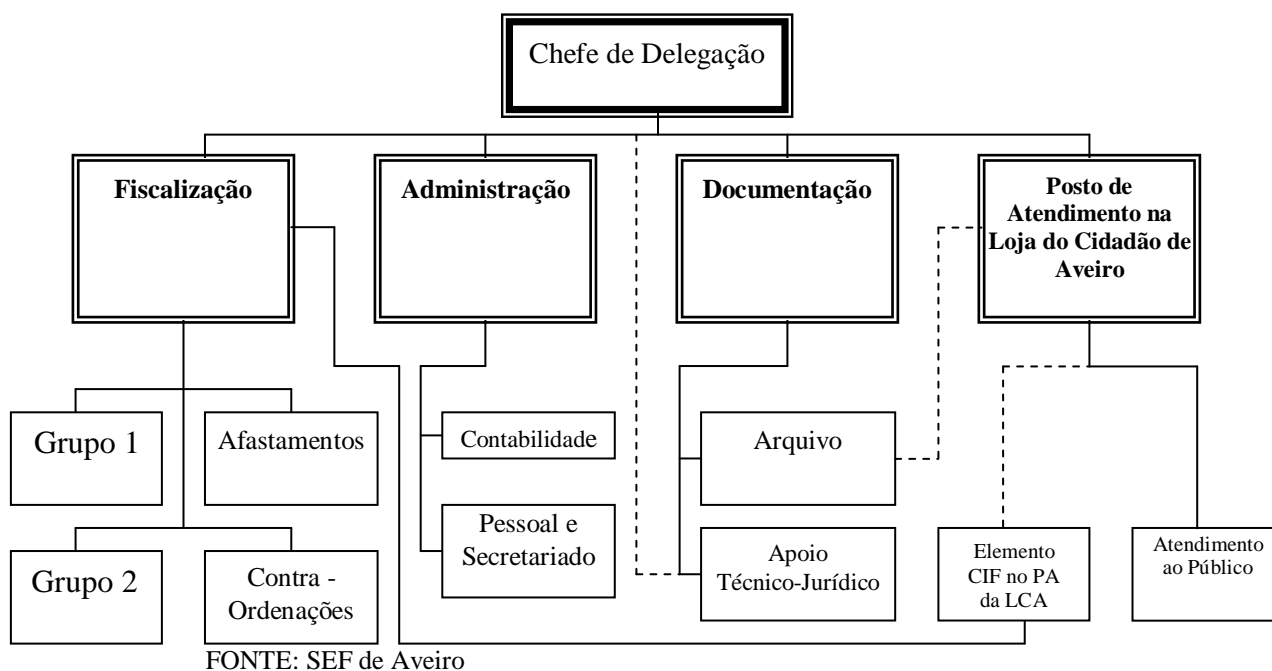
O presente organigrama encontra-se dividido em quatro grandes áreas distintas que correspondem:

- **Fiscalização:** como o próprio nome indica tem a função de fiscalizar a entrada e permanência cidadãos estrangeiros através de acções de fiscalização, para além de emitir coimas;
- **Administração:** gestão financeira e gestão do pessoal na delegação;
- **Documentação:** recebe toda a documentação processual proveniente da Loja do Cidadão, prestando apoio jurídico na emissão de pareceres e resolve processos de legalização, que pela sua complexidade não é possível dar seguimento na Loja do Cidadão;
- **Loja do Cidadão:** atendimento ao público, abertura dos processos de pedido de legalização, emissão de títulos que permitam a permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional.

Com esta descrição pretende-se dar uma visão global do serviço. Todos sectores estão em constante interacção uns com os outros, assim como em comunicação com o Chefe de Delegação, uma vez que na execução das suas tarefas, muitas vezes um sector necessita do apoio de um outro sector.

A comunicação externa, nomeadamente orientações vindas da SEDE, é transmitida ao Chefe de Delegação, que por sua vez difunde a comunicação internamente. Somente o sector da fiscalização, devido à sua especificidade, comunica directamente com o sector de fiscalização de outras delegações.

Organograma 1: SEF - Delegação Regional de Aveiro



1.2 Actividades Desenvolvidas

O estágio foi desenvolvido principalmente no sector da Documentação, tendo compreendido também passagens pela Loja do Cidadão de Aveiro, onde se efectua o atendimento ao público, assim como uma curta passagem pelo sector da Fiscalização no sentido de ter uma percepção da actuação deste sector.

Numa primeira fase, no sector da documentação depois do contacto com alguns processos e compreensão do seu trâmite legal, foi desenvolvido um aperfeiçoamento da base de dados “Instrução Processual”, no sentido de contabilizar todos os trâmites durante a instrução dos processos.

Nessa mesma fase houve uma passagem pelo arquivo onde, se obteve uma percepção de como os processos dos cidadãos estrangeiros são arquivados, bem como da sua forma de organização, obtendo-se experiência na pesquisa e arquivamento de processos. Foi-me solicitada criação de uma escala de serviço para o arquivo.

Este trabalho foi complementado com uma passagem pela Loja do Cidadão, onde se observaram as tarefas desenvolvidas com o intuito de ter uma perspectiva crítica, apresentando possíveis medidas de melhoria ao nível da prestação de atendimento ao público.

De regresso ao sector da documentação iniciou-se uma nova actividade tendo-se procedido ao abate dos cartões de título de residência entregues pelos cidadãos, sendo necessário o seu registo informático. Realizou-se também o registo informático dos processos cujos cidadãos pretendiam obter a nacionalidade portuguesa, sendo posteriormente enviados para a microfilmagem.

De referir ainda o contributo para a definição dos objectivos do SIADAP para os funcionários da documentação e da Loja do Cidadão, assim como a realização de um folheto com intuito de promover uma acção de formação a ser desenvolvida no serviço.

Importa ainda mencionar uma breve passagem pelo sector da fiscalização com o intuito de perceber o funcionamento da mesma e as actividades desenvolvidas, assim como a interacção com os outros sectores.

1.2.1 Sector de Documentação

No sector de documentação é feita a recepção do expediente da Loja do Cidadão que depois será distribuído pelo arquivo ou enviado para o coordenador aquando o mesmo necessite de instrução. Após o despacho do coordenador e distribuição aos funcionários de modo a dar-se a instrução processual, mediante o parecer negativo ou positivo é completada a atribuição processual com o deferimento ou indeferimento.

A instrução processual demora o seu tempo, a base de dados, anteriormente referida, permitiu ter a percepção de possíveis alterações que podiam ser realizadas de modo a diminuir os prazos instrução, que por sua vez diminuirá também o tempo relativo à concessão de títulos de residência. Aliás, a diminuição dos prazos é um objectivo definido no SIADAP. No entanto, estes prazos podiam ser ainda reduzidos se, por um lado, caso a legislação em vigor fosse mais flexível (actualmente é necessário ter em conta um conjunto de prazos definido pela lei em vigor). Por outro lado, se houvesse um maior rigor por parte dos cidadãos estrangeiros na entregar de todos os documentos necessários, uma vez que durante a instrução deparamo-nos muitas vezes com falta de documentação, o que faz alastrar o tempo de instrução. Por parte do serviço tudo é feito para que todos os processos tenham seguimento o mais depressa possível, não se notando uma grande acumulação de processos que possam ser trabalhados. Porém, verifica-se sim um estrangulamento aquando os processos necessitam de transitar ao sector da fiscalização, assim como quando necessitam da assinatura do chefe da delegação para despacho ao processo. Neste último caso, uma possível solução seria a possível delegação de competências a um inferior hierárquico,

já no caso da fiscalização alerta-se para uma maior cooperação entre os dois sectores, evitando perdas de tempo.

É também neste sector que são recebidos pedidos de outras delegações, nomeadamente de informações ou de processos aquando os cidadãos mudam de residência e ficam abrangidos por outra delegação. Neste aspecto a Delegação Regional de Aveiro é exemplar, respondendo logo que possível quando solicitada, já o contrário nem sempre se verifica com algumas delegações.

Na Documentação é feito o atendimento geral telefónico, e se necessário o reencaminhamento e também é feito o atendimento ao público, normalmente aquando solicitada a presença do cidadão. Embora não pareça relevante, o facto de o serviço permanecer com a porta fechada durante o seu horário de funcionamento, faz com que seja necessário a abrir a mesma. Esta pequena tarefa ao fim de um dia representa algum tempo perdido, uma possível solução seria deixar a porta aberta no horário de funcionamento, desde que no balcão de atendimento permanecesse uma pessoa que controlasse a entrada, ao mesmo tempo que exercia as suas funções normais.

Ao nível do arquivo este encontra-se muito bem organizado, dividido por anos e ordenado por processos, a ocorrência de um arquivamento errado faz com que se proceda a uma procura exaustiva em todo o arquivo, quando necessário nova consulta ao processo. Por vezes também ocorre a duplicação de processos, no entanto este problema está relacionado com a base de dados onde se registam todos os processos e não propriamente com o arquivo, uma vez que inicialmente não se utilizava um critério uniforme de registo, actualmente esse problema já não se verifica com tanta frequência, podendo ocorrer este problema apenas com processos mais antigos. Desta base de dados é possível retirar a localização dos processos (ex. arquivo, fiscalização, LC), bem como a identificação do funcionário responsável, facilitando a pesquisa dos mesmos quando necessário. É de ter em conta que quando um processo está na posse de um funcionário é essencial que o mesmo funcionário registe essa informação, para que a base de dados esteja sempre correctamente actualizada.

1.2.2 Fiscalização

O sector da fiscalização apresenta-se como um sector fundamental neste serviço, no sentido de evitar a permanência ou entrada de cidadãos estrangeiros ilegais em Território Nacional. Sendo esta uma das funções relevantes, as suas competências não se limitam às acções de fiscalização, tem também como competências:

- Emissor de coimas, os chamados PCO (Processos de Contra Ordenação), aquando de irregularidades dos cidadãos que se encontram em Território Nacional (exemplo: falta de declaração de entrada no país, falta de comunicação de alteração de morada, cidadão a trabalhar quando não apresenta autorização para tal, entre outras);
- Legalização através dos artigos 88º e 89º que permitem a legalização extraordinária quando os cidadãos estrangeiros se encontram a trabalhar (Art.88º para trabalhadores dependentes, Art.89º para trabalhadores independentes, da actual lei de Imigração);
- Processos relativos a reagrupamentos familiares;
- Emissor de pareceres de visto quando solicitados pelo MNE.

Os pareceres emitidos pela fiscalização são de carácter vinculativo, sendo que os vistos são emitidos pelas embaixadas. Estes são muitas vezes solicitados devido ao intercâmbio entre empresas nacionais e internacionais, sendo necessária a deslocação da fiscalização ao terreno / empresa para averiguar se os cidadãos pretendem apenas obter visto temporário, confirmando assim que não se trata de uma forma de subverter os mecanismos de entrada em território nacional.

Considerado a forma do funcionamento da fiscalização, esta encontra-se dividida em três sectores: um reservado às coimas, outro aos processos de legalização extraordinária e outro reservado aos restantes assuntos (reagrupamento familiar, emissão de pareceres, fiscalização de casamentos, empresas e cidadãos). A distribuição destes processos pelos vários sectores é feita pelo Inspector-adjunto Principal, funcionando como o coordenador da fiscalização.

As operações feitas pela fiscalização podem ocorrer por denúncia de outras pessoas, por fiscalizações de rotina realizadas em pontos estratégicos, nomeadamente onde se possa verificar um grande fluxo de estrangeiros.

Ao nível dos casamentos estes despertam a atenção da fiscalização sempre que se verifica algo de anormal, os chamados casamentos por interesse, entre cidadãos de nacionalidade estrangeira e cidadãos nacionais. Nestes casos os intervenientes são ouvidos, recorrendo-se também a testemunhas que possam ser relevantes neste processo. Depois das averiguações cabe à fiscalização elaborar o respectivo relatório com a proposta de deferimento ou indeferimento.

Relativamente ao reagrupamento familiar, o objectivo da fiscalização consiste em averiguar se o cidadão que se encontra em Território Nacional apresenta todos os requisitos necessários, sobretudo os meios de subsistência. De referir ainda, que todos os processos de reagrupamento familiar vêm directamente da Loja do Cidadão para a Fiscalização.

Associado à fiscalização está ainda o processo de expulsão, podendo este ser definido como:

- Processo de Expulsão Administrativa (PEA);
- Processo de Condução à Fronteira (PCF) (normalmente ocorre quando o indivíduo foi presente a tribunal);
- Processo de Imputação de Despesas de afastamento (PID).

Além de fazer o encaminhamento dos cidadãos estrangeiros para o projecto SURRIA, que permite o apoio voluntário quando se verifique a expulsão de estrangeiros, a fiscalização também é responsável pelo processo de readmissão e pelo processo de asilo, embora estes ocorram muito raramente.

Os PCO's podem ser designados por administrativos ou operacionais:

- Os administrativos são aqueles que normalmente são aplicados no posto de atendimento (Loja do Cidadão),
- Os operacionais são aplicados em situações de denúncia, sendo necessário fazer uma acção de fiscalização. Normalmente as coimas aplicadas nestes casos resultam do exercício de actividades subordinadas não declaradas, acesso não autorizado na zona internacional do porto e falta de declarações de entrada.

O aspecto relevante a salientar é a utilização dos meios informáticos e a forma célere de circulação da informação entre os vários sectores da fiscalização. A informação circula por e-mail, no entanto um dos aspectos a ser melhorado seria uma melhor inter-comunicação, por exemplo com o sector da documentação, permitindo uma maior rapidez nas decisões.

1.2.3 Loja do Cidadão – SEF

A passagem pela Loja do Cidadão não foi muito prolongada, o que pode fazer com que alguns aspectos referidos não passem de situações meramente pontuais, assim como podem não ter sido referidos todos os aspectos relevantes do funcionamento desta secção.

- “Call Center”

A marcação de atendimento ao serviço é feita através do “call center”, este não funciona da melhor forma, o que provoca alguns transtornos aos utentes e funcionários. Na perspectiva dos utentes, considerando que estes só podem ser atendidos após marcação, a ligação para o “call center” obriga a um longo período de espera. O motivo central da dificuldade, para fazer a marcação, trata-se de o “call center” ser um serviço centralizado na Sede, servindo todas as Delegações Regionais do SEF.

A marcação pode ainda ser feita através da Internet no site do SEF, contudo esta marcação, só pode ser feita para renovações das AR, já os CR só mesmo através do “call center”.

O facto de o “call center” ser ineficaz, faz com que as pessoas demonstrem o seu descontentamento perante os funcionários do “front office”. Pelo que aparecem pessoas sem marcação na Loja do Cidadão, fazendo prevalecer uma possível imagem negativa do serviço, e a ideia de um enorme tempo de espera até se ser atendido. Naturalmente esta situação repercute-se na relação com os funcionários do “front office” dificultando a prestação do serviço.

Sendo o “call center” um serviço central, não cabe à Delegação de Aveiro alterar o seu funcionamento, mas sim alertar os serviços centrais para o seu mau funcionamento. Ou seja, sendo um serviço central as marcações não têm em conta o número de funcionários disponíveis ao serviço. Por vezes verifica-se um número excessivo de marcações para o número diminuto de funcionários disponíveis ao serviço, assim como o contrário, um número elevado de funcionários ao serviço para um baixo número de marcações.

- Agendamento

Com as marcações através do “call center” tudo levava a crer que o atendimento seria muito melhor e os cidadãos estrangeiros teriam menos transtornos, no entanto não é o que se verifica. Como foi dito anteriormente, os cidadãos têm dificuldade em fazer as marcações e os funcionários, tendo em conta como o sistema está desenvolvido, têm dificuldade em encontrar a marcação do cidadão, visto que esta está dividida por assuntos, levando a alguma perda de tempo. Assim sendo seria mais vantajoso na mesma agenda inserir todas as marcações independentemente do assunto, para se obter uma consulta mais rápida. Seria importante ter em conta o número de funcionários que estão disponíveis no “front office”, para “idealizar o número ideal” de marcações para

cada dia, na óptica de o utente ser mais rapidamente atendido. Aspecto que o “call center” não tem em conta, que poderia ser melhorado. Isto é, o “call center” não tem noção dos meios humanos disponíveis para a execução da prestação de serviços, causando embaraços no serviço, sobre ou sub marcações de atendimento.

- Funcionamento do serviço

A nível geral o serviço funciona bem, os funcionários do “front office” recebem os pedidos dos cidadãos, e dão andamento ao processo. Se o pedido cumpre todos os requisitos, e não se levantam dúvidas ou entraves a autorização é dada na hora. No entanto, quem se pretende legalizar pelo Art. 88º, 89º (permite a legalização de imigrantes que estejam a trabalhar ilegalmente) e 122º (autorização de residência com dispensa de visto de residência) que tem de passar pela delegação, nomeadamente pela fiscalização, para despacho, o que não se resolve no próprio dia.

Quando se levantam dúvidas os funcionários consultam o “back office” onde se encontra um coordenador e um inspector, caso não se dissipem as dúvidas o processo segue para a delegação, para decisão superior.

Quando o cidadão estrangeiro não traz toda a documentação necessária o processo fica pendente na LC, sendo retomado aquando da entrega dos documentos em falta pelo cidadão. Quando isto acontece, sempre que possível o funcionário que fez o primeiro atendimento é o mesmo que retoma o processo, facilitando assim o andamento do processo. Este funcionário que acompanhou o processo, no caso de o processo ter de passar por decisão superior, nomeadamente ir à delegação e regressa há LC, fará o seguimento do processo.

De referir que os cidadãos têm prazos definidos no Código de Procedimento Administrativo para entregar os documentos em falta ou prestar outro tipo de informação, o que nem sempre acontece quer por culpa própria, quer pela dificuldade na obtenção de documentos (por exemplo a emissão de um novo passaporte demora um tempo considerável, o que faz com que alguns processos se arrastem por algum tempo).

A política da “loja” é esperar cerca de um mês até se retomar de novo o processo. Por um lado este aspecto é positivo uma vez que é concedido um tratamento mais benéfico para o imigrante, por outro lado negativo, uma vez que este tempo vai ser reflectido no tempo médio de duração do processo, sendo esta demora imputada ao serviço.

Muitos dos cidadãos quando recorrem ao serviço, estão sujeitos a coimas, os chamados PCO, por exemplo quando expira o prazo das suas autorizações e não são renovadas, se houver alteração de dados sem comunicação prévia, se verificar entrada no país sem declaração de entrada, entre outras situações.

Uma outra situação, que acontece frequentemente (que aparece sobreposta com os problemas relacionados com o “call center”) é desencadeada com a tentativa de marcação local através do acesso ao telefone da Loja do Cidadão. Esta situação provoca várias contrariedades em termos de serviço. Por um lado o coordenador não pode proceder às marcações que lhe são solicitadas, uma vez que não tem delegações para fazer as marcações no sistema informático. Por outro lado, face às inúmeras solicitações desta natureza acaba por ter o seu tempo comprometido no desempenho das suas funções. Acresce ainda que o facto de haver acesso directo ao número de telefone, por parte do exterior, leva a que haja uma tentativa de obtenção de informação por telefone que apenas pode ser prestada presencialmente.

Um outro aspecto no serviço na LC é relativo à troca de turnos em que se verifica que por vezes que a comunicação não é feita da melhor maneira quando há transições de processos do turno da manhã para o turno da tarde. Quando a comunicação falha ou suscita dúvidas o funcionário da tarde perde algum tempo numa nova análise do pedido.

Ao nível dos coordenadores da LC, estes desempenham um bom trabalho no sentido de possuírem capacidades para esclarecer os funcionários do “front office”, contudo em caso de dúvida recorrem à delegação ou ao inspector presente.

Os coordenadores registam todos os pedidos informaticamente, por exemplo dando baixa de processo, recepção e envio de expediente para a delegação, abate de cartões, envio de cartões para emissão, prestação de informações, entre outras tarefas. Estas tarefas obrigam a um registo informático manual que segue um conjunto de normas, existe um registo duplicado em ficheiros diferentes. O registo excessivamente burocrático poderá ser alvo de um aspecto a melhor, nomeadamente tentar evitar a duplicação de trabalho.

Cada um dos coordenadores procede à execução das suas tarefas de acordo com o seu próprio critério, o que causa algumas diferenças no tratamento global da informação. Seria assim útil e importante a uniformização de procedimentos para que não haja discrepância nas decisões.

Embora não seja fácil, defendo que se deve dar uma uniformização geral em termos dos procedimentos, de forma a melhorar a prestação de serviços, utilizando os recursos de uma forma mais racional.

A título de exemplo e relativo ao que foi apresentado considero o caso da emissão de cartões que são enviados para a Casa da Moeda, uma vez que não existe um padrão definido do número de cartões a serem enviados, de forma a evitar desperdício de tempo e serviços.

Ao nível interno do serviço foi-me solicitado a definição de uma escala de serviço anual, contudo a pré-definição da escala não foi possível devido à indefinição do número de funcionários ao serviço. Ao nível das férias, a marcação no período do Verão poderia ser determinada uma escala rotativa evitando assim um possível descontentamento.

Apesar das críticas que fui desenvolvendo, gostaria de salientar que o serviço em si funciona muito bem, no entanto e porque me foram solicitadas apresento algumas sugestões que poderiam contribuir para uma melhoria do serviço:

- Aperfeiçoamento do “call center” no sentido de estar mais disponível e ajustado à realidade do serviço;
- Permissão de entrega de documentos ou atendimentos de curta duração sem a necessidade de efectuar marcação;
- Marcações consoante número de funcionários no serviço, evitando excesso de marcações;
- Análise do pico de procura do serviço com o intuito de haver um reforço no atendimento quando necessário, ou persuadir os cidadãos a deslocarem ao serviço em horas de menor movimento;
- Uniformização de procedimentos na tomada de decisão;
- Simplificação do registo informático, ou evitar a duplicação de registo (papel e informático).

1.3 Balanço do Estágio

Se por um lado a realização de um estágio inserido no Mestrado surge como uma oportunidade de aplicar os conhecimentos adquiridos ao longo do mesmo. Por outro lado surge como um elo de ligação ao mercado de trabalho, assim como uma maneira de ultrapassar a barreira de entrada no mercado de trabalho.

Ultrapassada a apreensão inicial, depressa me familiarizei com o novo ambiente do trabalho. As pessoas com as quais tive oportunidade de trabalhar também tiveram um papel importante neste estágio, pois souberam apoiar-me e elucidar-me sempre que surgiram dúvidas.

Visto sob uma perspectiva prática, este estágio para além de uma experiência profissional agradável foi também bastante proveitoso, pois permitiu um enriquecimento das matérias dadas ao longo do mestrado, assim como o confronto com a realidade do mundo do trabalho. De certo modo o estágio pode representar a antecâmara do mundo laboral.

No decorrer do estágio tive a oportunidade de conjugar tanto com uma componente teórica, tanto como uma prática, sendo que ambas contribuíram para a elaboração da minha dissertação sobre a imigração, que apresentam uma abordagem sobre a fixação dos imigrantes assim como a relação com as políticas de imigração determinadas pelo Estado e aplicadas pelo SEF.

Antes do estágio não tinha bem a noção de quais as competências do SEF, e qual o seu âmbito de acção, presentemente tenho a perspectiva como é complexo o SEF e o modo como a sua estrutura está organizada. No senso comum quando se fala do SEF olha-se como um serviço de legalização de estrangeiros, em parte é verdade, mas é de referir que a legalização dos estrangeiros é feita de uma forma bastante rigorosa, sendo efectivamente um processo criterioso e bastante prudente na altura de permitir a permanência em território nacional. Este é apenas um exemplo uma vez que o SEF tem como missão controlar a circulação de pessoas nas fronteiras e a permanência e actividades dos estrangeiros em território nacional, prevenir e combater a criminalidade relacionada com a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, instaurar e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros e instruir os processos de pedido asilo.

Para finalizar posso afirmar que o SEF com as suas acções e o desenrolar das suas actividades no terreno, próximo dos cidadãos e com o devido reconhecimento, tem um papel importante para que os cidadãos estrangeiros se integrem na sociedade através da legalização, assim como permitirá aos estrangeiros serem reconhecidos como pessoas de bem melhorando o acolhimento e integração na sociedade.

2. Capítulo II – A Imigração e o seu impacto

2.1 Imigrante vs Estrangeiro

Muitas vezes, na língua portuguesa, utilizamos o conceito “imigrante” e “estrangeiro” como sendo idêntico e similar. No entanto estes não são coincidentes, interessa assim reflectir com vista à definição de um consenso.

Existem variadas formas de mobilidade geográfica, assim é necessário diferenciar o conceito base de imigrante. Podendo este definir-se como alguém que tenha migrado para outro país, passando a residir durante um período contínuo, normalmente num período mínimo de um ano. Assim o critério espaço é um atributo fundamental desta noção, uma vez que para se ser imigrante pressupõe-se um movimento entre dois países. Adoptando a recomendação das Nações Unidas, só deve ser entendido como residente aquele que tenha residido permanentemente num mesmo país por um período igual ou superior a um ano. Excluindo-se desde já certos movimentos de carácter esporádico, exemplo das viagens de turismo. Contudo o princípio de fixação de residência não prevê os outros movimentos de pessoas que regularmente entram em determinado país, nomeadamente pessoas inseridas em redes transnacionais que circulam regularmente entre dois ou mais países, contribuindo para importantes flutuações demográficas sazonais nas populações (Rosa *et al.*, 2003).

Apesar de uma maior precisão na noção de imigrante com a condição de fixação de residência, prevalece o problema associado á sua medição. A condição de fixação de residência dificulta a avaliação dos imigrantes aquando do movimento de deslocação propriamente dito. Assim, os apuramentos ou são feitos no país de origem, ou no país de acolhimento. Porém as informações recolhidas no país de origem levantam alguns problemas, nomeadamente as saídas clandestinas. Neste sentido J. Peixoto (1999, p. 153) refere que “ o problema das estatísticas oficiais é a não detecção das saídas irregulares: quer indivíduos que saíram “clandestinamente” do país, quer os que se ausentaram “legalmente” mas sem revelar os objectivos da emigração”. Esta problemática pode ser atenuada pelas acções de fiscalização do SEF, como se pode verificar na temática desenvolvida no capítulo III.

A estas limitações pode-se juntar ainda o facto da possibilidade de livre circulação de pessoas entre países, como acontece no espaço Schengen. Assim só a partir do país de destino se determina o apuramento dos imigrantes, os dados sobre estas

entradas são muitas vezes obtidos através do número de visto. Desta forma, ainda que não contemple todas as entradas, é possível ter-se uma aproximação ao número de imigrantes estrangeiros através dos vistos solicitados e respectivos pareceres favoráveis emitidos pelo SEF.

De referir outras situações em que as pessoas podem adquirir o estatuto de imigrante, nomeadamente: os nacionais de Estados-Membros da Comunidade Europeia que não se encontram obrigados à apresentação de qualquer tipo de visto à entrada em território nacional e os estrangeiros casados com cidadãos comunitários aos quais apenas basta serem portadores de um cartão de residência (SEF, 2008a).

Os vistos também representam indicador imperfeito sobre o fluxo de imigrantes

Estrangeiros, uma vez que, e à excepção do visto de residência, têm uma dimensão temporal de um ano (podendo, no entanto, serem prorrogados por mais um ano). Como tal, a condição de fixação de residência por um período continuado superior a um ano, subjacente à noção de imigrante, não se aplica, necessariamente, à população com vistos (Rosa *et al.*, 2003).

Para obter o estatuto de residente é necessário ter residência fixa nesse território num período contínuo e determinado, no entanto surge um lapso temporal entre a entrada no território e o reconhecimento como imigrante no país de acolhimento. Contudo só existem certezas sobre os imigrantes um tempo após estes terem imigrado. Assim sendo, muitas vezes a informação obtida sobre os fluxos é referente ao valor de “stocks”, ou seja, dos imigrantes, não os que entraram num determinado ano, mas sim aqueles que fixaram residência num determinado país. Também aqui se verificam limitações no apuramento estatístico, nomeadamente a identificação de quem integra esta categoria (*idem*).

Na problemática do imigrante, levanta-se a questão de que nem todos os imigrantes são de nacionalidade estrangeira. É o caso daqueles que nasceram noutro país mas que residem em Portugal e que têm nacionalidade portuguesa.

A nacionalidade não é necessariamente um atributo vitalício, pode alterar-se ao longo da vida mediante, o respeito de determinadas condições previstas na lei (Lei da Nacionalidade - Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril).

Um cidadão estrangeiro pode-se tornar um cidadão português através de:

- Atribuição de nacionalidade

a) filhos de pai ou mãe portugueses nascidos em território nacional ou no estrangeiro;

b) indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros que aí residam legalmente há pelo menos 6 ou 10 anos, conforme se trate, respectivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países;

c) indivíduos nascidos em território português quando não possuam outra nacionalidade.

➤ A aquisição de nacionalidade

Processa-se por casamento, por adopção, ou por naturalização. Uma pessoa de nacionalidade estrangeira, nascida no estrangeiro e que tenha passado a viver em Portugal (ou seja, que é imigrante) pode, preenchendo os requisitos legais, passar a ter a nacionalidade portuguesa, por três vias: (Lei da Nacionalidade - Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril)

a) naturalização - para tal, é preciso que satisfaça certas condições, como a idade, residência, domínio da língua, comprovar a existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional, ter idoneidade cívica e possuir capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência. Assim, se nalguns casos os imigrantes estrangeiros podem permanecer estrangeiros em situação regularizada, noutros, após um certo tempo de residência legal (6 anos para os cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa e 10 anos para os restantes), os estrangeiros adquirem o direito de passar a ter nacionalidade portuguesa por naturalização.

b) casamento com uma pessoa de nacionalidade portuguesa - para tal é preciso que as pessoas se mantenham casadas durante três anos.

c) adopção - o adoptado plenamente por nacional português adquire a nacionalidade portuguesa.

Perante isto, e numa situação limite, a população de nacionalidade estrangeira pode vir a desaparecer, não por ter saído do país mas por ter adquirido a nacionalidade do país de acolhimento (Rosa *et al.*, 2003).

O estrangeiro é alguém que tem uma nacionalidade diferente da do país onde reside. É normal associar-se a noção de estrangeiro à de imigrante, embora esta designação esta longe de ser perfeita. O conceito de imigrante assenta num critério geográfico, enquanto o conceito de estrangeiro num critério jurídico.

Há estrangeiros naturais de Portugal que, provavelmente, nunca imigraram. Nesta situação incluem-se, por certo, uma larga parte dos nascidos em Portugal filhos de pais estrangeiros. Ora um cidadão de nacionalidade estrangeira não é necessariamente um imigrante, assim é possível presumir, divergências estatísticas entre estas duas situações.

2.2 O impacto da imigração

Nos dias de hoje os fluxos migratórios são uma constante, temos um Mundo cada vez mais aberto e sem fronteiras, a afirmação de uma livre circulação de pessoas e bens a um ritmo célere, determina interligações entre povos e culturas, implicando a necessidade dos decisores políticos darem uma resposta adequada a este fenómeno (Vitorino *et al.* 2007).

A crescente globalização das migrações internacionais traduz uma maior diversificação da composição e da direcção dos fluxos migratórios, ocorrendo uma crescente competição internacional (Pires, 2003).

Face a esta mesma competição será interessante analisar a ligação entre imigração e desenvolvimento dos países de partida dos próprios imigrantes, assim como o acolhimento e os desafios de integração nas sociedades de destino.

2.2.1 País de Acolhimento

Desde algumas décadas que nos deparamos com um aumento da presença de estrangeiros na Europa, ora a evolução do número de imigrantes nos países de acolhimento depende simultaneamente dos fluxos de entrada e de saída do território, da política migratória adoptada, da dinâmica demográfica das populações estrangeiras e da facilidade na adopção de nacionalidade de país de acolhimento. Tendo verificado também que o espaço migratório tem vindo a alargar-se devido à diversificação dos países de chegada, à multiplicação dos países de origem e pelo facto de haver uma

dispersão dos imigrantes da mesma origem num espaço cada vez mais amplo (Vitorino *et al.*, 2007)

A imigração corresponde não só a um mecanismo exógeno no país de acolhimento, ligado às condições de vida nos países de partida (desemprego, pobreza), como também à interacção de efeitos exógenos e de condições apelativas ligados à situação do mercado de trabalho nos países de acolhimento. Ora a imigração constitui uma mão-de-obra complementar, que ocupa postos de trabalho pouco qualificados e pouco remunerados na indústria e nos serviços. Desta forma soluciona-se o problema da falta de mão-de-obra, permitindo o rápido desenvolvimento de alguns sectores que utilizam esta mão-de-obra pouco qualificada. Perante isto, a imigração surge como uma resposta às necessidades conjunturais determinadas pelo mercado de trabalho (Rugy, 2000).

O efeito da imigração levanta sobre o mercado de trabalho algumas questões, nomeadamente sobre as potencialidades de substituição e complementaridade dos cidadãos estrangeiros e nacionais, dito de outra forma, se a mão-de-obra estrangeira pode substituir a nacional. De certa forma poderia pensar-se que a chegada de mão-de-obra estrangeira teria tendência para aumentar o desemprego, assim como a possibilidade de se reduzir os salários. No entanto se considerarmos o pressuposto de que a mão-de-obra estrangeira complementa a nacional, ou seja, face à recusa dos cidadãos nacionais em ocupar certos postos de trabalho, sendo que estes são ocupados pelos imigrantes, tal facto não faz aumentar necessariamente a taxa de desemprego. Supõe-se que as diferentes categorias de mão-de-obra são utilizadas em diferentes segmentos do mercado e que um aumento da produção e do emprego num determinado segmento pode ocorrer simultaneamente ao desenvolvimento de outro segmento que exija a contratação de mão-de-obra estrangeira pouco qualificada e pouco remunerada (Rugy, 2000).

O impacto da imigração, sobre os salários e o emprego dos cidadãos nacionais, é muito reduzido, quer seja positivo ou negativo. Regra geral, este impacto é normalmente positivo para todas as categorias de mão-de-obra, por seu lado quando é negativo, as suas consequências afectam principalmente os imigrantes.

Cenário idêntico reflecte-se em períodos de desemprego e de abrandamento do crescimento, uma vez que é reduzida a concorrência entre migrantes e cidadãos nacionais ou estrangeiros já estabelecidos no mercado de trabalho. A explicação deste

facto resulta da segmentação do mercado de trabalho e do papel específico desempenhado pela mão-de-obra estrangeira.

A médio e longo prazo, a imigração pode interferir no crescimento e no sistema de produção do país de acolhimento, ou seja, pode alterar uma série de variáveis ligadas à organização. A disponibilidade de uma mão-de-obra suplementar poderia ter consequências na relação capital/trabalho e nas escolhas tecnológicas efectuadas pelas empresas (idem).

Ao longo de vários anos, em que se verificou uma taxa de crescimento elevada, a imigração teve uma incidência positiva no crescimento. Esta concepção vem reflectida no modelo de (Lewis in Ruggy, 2000) que institui uma oferta ilimitada de mão-de-obra, uma vez que o recurso à imigração permite, num contexto de pleno emprego, manter uma política de contenção salarial e favorecer o crescimento do produto e a acumulação de capitais.

A imigração também influencia a relação capital/trabalho, assim como a modernização dos sistemas de produção. De certa forma, o recurso a mão-de-obra barata e abundante foi interpretado como um travão ao progresso, em proveito da manutenção de técnicas produtivas mais intensivas em termos de trabalho.

A imigração actua assim em duas frentes: por um lado, a mão-de-obra barata tem tendência para reduzir a relação capital / trabalho, por outro lado, a imigração também permite o aumento global dos lucros, visto que reflecte-se de forma positiva sobre a acumulação de capitais. Além de que a imigração pode incidir sobre a poupança, visto que os imigrantes têm uma propensão para poupar do que os cidadãos nacionais (Ruggy, 2000).

As mutações económicas, o abrandamento do crescimento e o aumento da taxa de desemprego nos países de acolhimento não levaram à substituição sistemática dos cidadãos estrangeiros pelos nacionais. Além disso não há propriamente uma substituição dos cidadãos estrangeiros pelos cidadãos nacionais, mas sim supressões de postos de trabalho que afectam mais os estrangeiros. Conclui-se que os sistemas de produção europeus mantêm uma certa dependência em relação à mão-de-obra imigrante.

De um modo geral os cidadãos estrangeiros são mais afectados pelo desemprego que os nacionais, o que traduz uma maior vulnerabilidade dos mesmos no mercado de trabalho. As causas de desemprego da população imigrante estão ligadas à evolução da conjuntura económica e à natureza dos postos de trabalho ocupados, bem como à

antiguidade e às características demográficas e económicas da migração. A idade, a nacionalidade, o nível de qualificação, a experiência profissional, a duração da estadia e o conhecimento da língua são variáveis que influenciam o nível de empregabilidade dos imigrantes e respectiva vulnerabilidade ao desemprego. De certa forma a crise e as reestruturações económicas estiveram na origem de uma diminuição dos postos de trabalho pouco qualificados, apesar de este facto não estar directamente ligado à substituição dos cidadãos estrangeiros pelos nacionais (idem).

Sempre que a situação do mercado de trabalho não favoreça a contratação de mão-de-obra pouco qualificada, a chegada de novos imigrantes contribui para o aumento da taxa de desemprego dos imigrantes actuais.

Não se verifica uma correlação positiva entre a presença da imigração e o desemprego, de certa forma é nos países com maior percentagem de imigrantes na população activa que se registam as mais baixas taxas de desemprego. Em contrapartida, os países que apresentam uma elevada taxa de desemprego são aqueles que registam uma menor percentagem de imigrantes na população activa (idem).

2.2.2 País de Partida

Associado à migração existe uma relação de dependência bilateral entre o país de partida e o país de acolhimento. As transferências de rendimentos são um bom exemplo disso, estas dão frequentemente origem à decisão de emigrar.

A imigração é muitas vezes encarada, não como uma instalação definitiva no país de acolhimento, mas como uma estadia provisória que permite uma melhoria temporária da situação individual ou familiar, tendo em vista o regresso ao país de origem. Este movimento temporário está muitas vezes associado à realização de um projecto económico no país de partida (construção de casa própria, abertura de um estabelecimento comercial, criação da própria empresa independente), ou simplesmente associado à garantia de um melhor rendimento para o agregado familiar.

Existem diferentes modos de efectuar transferências financeiras, estas têm um impacto macroeconómico sobre as economias dos países de partida. Em Portugal, as transferências ultrapassaram, em determinados anos, o próprio défice comercial. As transferências podem ser vistas como a chave do financiamento do défice externo e o principal motor da economia, uma vez que envolve valores muito superiores às ajudas para o desenvolvimento (Rugy, 2000).

As transferências contribuem para a realização dos projectos dos migrantes e consequente desenvolvimento do país de origem. De certo modo a emigração introduz um certo grau de modernização nos espaços rurais, assim como altera os hábitos de consumo e leva a uma redistribuição de rendimentos. Os projectos que directamente não apresentam propósito económico, como a construção de uma casa no país de partida, têm incidência sobre a criação de empregos.

Torna-se difícil avaliar o impacto económico, no país de partida, dos bens individuais acumulados pela imigração, associado ao regresso e ao envio de fundos. A emigração poderá estar directamente ligada a projectos locais de desenvolvimento concebidos pelos próprios migrantes, sendo assim o seu impacto económico não é exclusivamente individual (Ruby, 2000).

Durante alguns anos esperava-se que a imigração internacional desempenhasse um papel importante no desenvolvimento, através de um processo de redistribuição dos recursos e do trabalho, assim como o envio de fundos devia contribuir para aproximar os níveis de vida dos países, através da melhoria do nível de vida das famílias dos imigrantes. De certa forma também se esperava que o regresso dos emigrantes fomentasse a transferência de competências adquiridas no país de imigração. No entanto, na realidade este cenário não se concretizou, uma vez que apesar dos migrantes e seus familiares terem melhorado o nível de vida, assim como o facto de as transferências terem representado um rendimento financeiro importante para o país de partida, em contrapartida a imigração não tem um impacto decisivo no desenvolvimento do país de origem (idem).

Na sua grande maioria os países de acolhimento desejam reduzir os fluxos de entrada, neste sentido a problemática inverte-se, uma vez que já não se conjectura que o desenvolvimento provenha da imigração, mas sim que o desenvolvimento seja uma alternativa da migração perante um nível de crescimento económico lento e um aumento do desemprego nos países desenvolvidos. De certo modo a cooperação internacional e a ajuda ao desenvolvimento poderiam contribuir para a alternativa à imigração, sendo evidente que um país que entre num processo de desenvolvimento sustentável, faria com que os principais incentivos à migração desaparecessem (Rugy, 2000).

2.3 O modelo de Imigração do Sul da Europa

A imigração na Europa nos anos 50 e 60 do século XX, sofreu um desenvolvimento económico sustentável, em grande medida graças ao Plano Marshall, notabilizando-se pela imigração de recrutamento. King e Ribas-Mateos (2002) contrapõem esta velha imigração à actual imigração de êxodo dos países de origem. Face ao primeiro modelo Portugal destacava-se como um exportador de um largo número de emigrantes, no segundo a partir da década de 70, Portugal surge ao lado dos novos países receptores, tais como Espanha, Grécia e Itália (Dionísio, 2007).

Segundo King e Ribas-Mateos (2002) o modelo de imigração de êxodo dos países de origem, surge nessa década como o modelo migratório no Sul da Europa até a presente data.

A globalização foi um dos grandes fenómenos que está na origem das migrações, com especialmente contributo para situação migratória no Sul da Europa, uma vez que esta suscitou o aumento da economia de serviços, produzindo alterações substanciais da geografia e da tipologia das migrações internacionais. Nomeadamente a transferência do fabrico de mão-de-obra em países menos desenvolvidos; o declínio do emprego baseado em actividades tradicionais nos países desenvolvidos; a expansão do sector dos serviços, com procura concentrada em empregos com nível de qualificação elevado ou baixo; o crescimento da economia paralela nos países desenvolvidos; uma maior insegurança no emprego, com o aumento do trabalho temporário; a diferenciação crescente da força de trabalho em termos de idade, sexo e etnicidade (King e Ribas-Mateos 2002; Barreto, 2005).

2.3.1 Características do modelo

O modelo de imigração do Sul da Europa é constituído por inúmeras características, na medida do possível vai-se tentar sintetizar referindo as essenciais: (Dionísio, 2007)

A primeira característica em destaque é o grande número e a grande diversidade de nacionalidades envolvidas. Esta característica aplica-se particularmente a Itália e Espanha, uma vez que representa uma variedade de origens e quase todos os continentes do mundo. Em Portugal e na Grécia a proximidade cultural e geográfica representam um papel decisivo na explicação das origens de certos grupos de imigrantes,

concretamente no nosso país as quatro nacionalidades, que representam metade do total da população imigrante em 2000, são todas de antigas colónias portuguesas, embora posteriormente, em 2001, os ucranianos surjam em grande número (Leitão in Baganha 1997).

A segunda característica tem uma certa ligação com a primeira uma vez que se regista uma grande variedade nas origens sociais e no tipo de imigrantes. No entanto, não existe uma correlação de forma simples com a diversidade de origens dos imigrantes, reflexo disto é o facto de no seio da comunidade com a mesma nacionalidade existirem fortes variações a nível educacional e socioeconómico.

A terceira característica refere-se ao forte e espontâneo crescimento dos fluxos migratórios, especialmente chegados dos países do “terceiro mundo” na década de 80 e da Europa de Leste na década de 90. Esta espontaneidade súbita e diversidade reflecte a globalização da migração das ultimas duas décadas (Castles e Miller in Barreto 2005). O rápido crescimento destes fluxos apanhou os Governos desprevenidos e mal preparados para acompanhar o crescimento na formulação de políticas coerentes e assertivas face ao fluxo migratório.

As medidas adoptadas têm tido tendência a ser reactivas e cada vez mais associadas à política partidária interna.

A quarta característica é o reflexo das medidas adoptadas, nomeadamente o surgimento de regularizações periódicas, reflectindo o elevado número de irregulares ou ilegais provenientes dos fluxos. Embora as legalizações tenham tentado resolver este problema, imagina-se que existe um elevado número de imigrantes indocumentados (King e Ribas-Mateos, 2002).

O discurso sobre os imigrantes ilegais deve ser cuidadoso, uma vez que conduz com facilidade à ideia negativa e à criminalização dos mesmos. A fronteira entre “legal” e “ilegal”, quando aplicada ao estatuto de imigrantes, é muito frágil, e muitos imigrantes são “ilegais” apenas devido a burocracias no processo de legalização, de que muitas vezes eles próprios não estão cientes. Esta situação dificulta muito a inserção social nos países de acolhimento.

A elevada tendência para a irregularidade e consequente vulnerabilidade, reflecte a concentração sócio-profissional da grande maioria dos imigrantes do mundo em vias de desenvolvimento em trabalhos indesejáveis, inseguros e mal remunerados. Exemplos desta situação são os trabalhos na agricultura, na pesca, na construção civil, trabalhos industriais pesados, assim como tarefas em serviços desagradáveis. Os imigrantes

ilegais são muitas vezes explorados pelos empregadores, face à sua situação de indocumentados, os empregadores oferecem baixos salários, negam contratos de trabalhos propondo condições e termos injustos. O cidadão sendo ilegal não procura recorrer à polícia ou outras autoridades para denunciar a sua situação (idem).

A última característica essencial a salientar deste modelo é a assimetria entre homens e mulheres em muito dos fluxos nacionais, enquanto algumas nacionalidades de imigrantes são predominantemente masculinas, outras são essencialmente mulheres. Esta característica actualmente não tem grande expressão ao nível de Portugal, uma vez que nos últimos anos tem-se assistido a uma aproximação entre homens e mulheres (Dionísio 2007; King e Ribas –Mateos 2002; Barreto 2005)

Assim pode-se dizer que o modelo de migração do Sul da Europa teve uma rápida ascensão, baseando-se na procura de mão-de-obra barata e flexível, sobretudo no “sector paralelo”, em que se destacam os baixos salários dos trabalhadores, e os poucos direitos dos trabalhadores, assim como a falta de poder de negociação devido ao seu estatuto de irregular, e a falta de acesso a fontes alternativas de emprego, nomeadamente nos seus países de origem, onde a situação económica é muito pior que nos países da Europa do Sul. Muitos dos trabalhadores imigrantes encontram-se em segmentos de mercado muito concentrados, assim como muitas vezes os trabalhos são altamente racionalizados e segregados por sexo. O seu estatuto incerto e a falta de direitos dos imigrantes tem um forte contribuição para a dificuldade de inserção na sociedade, para além de que as respostas vindas por partes dos governos para combater esta situação são muitas vezes insuficientes e inconsistentes.

A incerteza política e o marasmo burocrático fazem parte deste problema, uma vez que são características dos países do Sul da Europa. Uma perspectiva ainda mais crítica poderia ser a de que os governos foram lentos na aprovação de políticas simplesmente por uma atitude de *laissez-faire*, que permitia a entrada de mão-de-obra barata e irregular, servia os interesses das empresas e dos empregadores apoiando a sua rendibilidade num mercado internacional que é cada vez mais competitivo.

A emergência do fenómeno da imigração do Sul da Europa foi espontâneo, contudo este converge em três vértices importantes centrados no mercado de trabalho (concretamente no papel dinâmico da economia de serviços, do sector informal/paralelo no contexto da transformação económica e nos espaços segmentados do trabalho imigrante), no Estado (geralmente fraco, com pouco empenho na assistência social e práticas regulamentares pouco firmes) e na sociedade civil (principalmente no papel

desempenhado pela família e pelas organizações não-governamentais) (King e Ribas-Mateos, 2002)

Uma questão política essencial diz respeito aos direitos e ao acesso dos migrantes à assistência social, especialmente num meio no qual o Estado-Providência é altamente burocrático e bastante limitado na sua cobertura dos diferentes sectores da população. Os governos têm deixado, com demasiada facilidade, que outras organizações como a Igreja e organizações de caridade e voluntárias prestem assistência aos imigrantes.

O grande debate desta vertente é definir se os imigrantes devem ter serviços específicos ou um melhor acesso aos serviços gerais. Seja qual for a estratégia seguida, as questões da língua e da sensibilidade cultural têm de ser confrontadas para que os imigrantes não deparem com uma burocracia complexa e rígida, cuja as normas e linguagem até os próprios cidadãos locais têm dificuldade em compreender.

As políticas de integração, segundo White reflectem a bagagem de contacto com o passado. Relativamente a Portugal as relações coloniais passadas influenciam as atitudes actuais em relação aos imigrantes (White in Barreto 2005).

A diversidade e a distinção dos diferentes tipos e nacionalidades de imigrantes colocam questões óbvias relativamente às políticas de acolhimento e inserção, é o caso da divisão que diz respeito às abordagens de integração dos trabalhadores imigrantes sazonais e temporários em relação aos imigrantes de longo prazo.

3. Capítulo III – A evolução da imigração em Portugal e o desafio da legalização

3.1 Contexto histórico da imigração em Portugal

Nas últimas décadas, Portugal sofreu uma forte mudança no seu fluxo migratório, tradicionalmente país de emigrantes, passa a integrar também os países de imigração. Este fenómeno reflecte as novas tendências migratórias, à semelhança do que aconteceu com outros países da Europa do Sul, traduzindo a necessidade de países tradicionalmente fornecedores de mão-de-obra passarem, também, a receptores de mão-de-obra (Entzinger in SEF, 2008a).

Até meados dos anos 60 o fluxo migratório em Portugal era insignificante, contudo este cenário mudou, por um lado, com a maior abertura ao investimento

estrangeiro, na sequência da industrialização progressiva e da adesão à EFTA, que permitiu a chegada ao país de profissionais e quadros dirigentes da Europa desenvolvida, por outro lado, a emigração portuguesa em massa criou espaços em alguns sectores de mercado de trabalho, sobretudo na construção civil, proporcionando, assim, a entrada do primeiro contingente de africanos imigrantes. Verificando-se assim uma imigração de substituição. (Amaro in Machado, 1997)

No entanto, apesar de se começar a deslumbrar um possível poder de atracção migratória, no início década de 70, o peso da população estrangeira não detinha expressividade, sendo inferior a 0,3% do total da população residente em Portugal (Almeida *et al.*, 2004). É somente após a revolução democrática de 1974, associado ao processo de descolonização encetado em 1975, que o país se torna num pólo de atracção para um largo contingente de africanos, em busca de melhores condições de vida. A revolução de Abril de 1974 representa um exemplo de como os factores políticos podem induzir as migrações (Pires 2003).

Grande parte dos imigrantes deste novo fluxo é composto por indivíduos e famílias que fogem a contextos de guerra, podendo-se considerar migração de refugiados (Saint-Maurice in Machado, 1997).

Para além do repatriamento dos portugueses residentes nas ex-colónias – Rui Pena Pires estima que terão vindo repatriados cerca de meio milhão de portugueses, os ditos “*retornados*”, constituindo o maior movimento populacional da história recente de Portugal (Pires, 2003).

Portugal surge como país de destino por motivos de ordem política (permeabilidade de entradas na ex-metrópole), sociocultural (afinidades resultantes de séculos de história e língua veicular comum) e económica (imigração laboral) (Rosário, 1999).

A partir dos anos 80 a imigração assume uma expressão mais notória.

“A visão de Portugal como país de imigração surge (...) aquando do período que sucede à entrada de Portugal na CEE (...) Portugal deixou de ser um país tradicionalmente de emigração para se assumir como país de imigração e acolhimento de cidadãos estrangeiros, à procura de melhores condições de vida”(Santos, 2004: 107).

Oliveira destaca que a consolidação da democracia, a estabilidade política e a adesão à CEE promoveu o desenvolvimento de vários sectores. A imigração era vista com distanciamento, pelo que não era tida em conta como factor relevante de

desenvolvimento, recorrendo daí uma ausência de uma política migratória (Oliveira *et al.*, 2006).

Nesta mesma linha, Fernando Machado (1997) sugere três tipos de factores que favoreceram este rápido crescimento neste período: o primeiro refere a sincronia entre o reforço da política de obras públicas e o aumento progressivo do número de imigrantes dos PALOP, nesse sector de actividade. É de salientar que o sector da construção civil e das obras públicas adquiriu uma dependência estrutural de mão-de-obra imigrante sendo improvável que os actuais níveis de actividade se possam manter sem haver um recurso continuado a trabalhadores estrangeiros.

O segundo factor é de natureza política e deve-se à posição do Estado português face à imigração. Na década de 80, a ausência de mecanismos de controlo funcionou como um “chamariz” à entrada dos imigrantes, tanto mais que, nos países tradicionalmente receptores de imigrantes, se faziam sentir fortes barreiras à entrada de estrangeiros extra-comunitários. Neste aspecto a situação portuguesa evoluiu paralelamente com os restantes países da Europa do Sul, onde o crescimento da imigração foi idêntico com o fecho das fronteiras da Europa do Norte e Centro (Barsotti e Lecchini in Machado (1997).

Esta postura política de omissão da imigração pode ser considerada como benevolente face as relações institucionais privilegiadas com os PALOP. Contribuindo para uma imigração despolitizada, o Estado incapacitou objectivamente os imigrantes para o exercício da acção política, contribuindo para criar uma convergência entre a ausência de estatuto e as formas de inserção precária dos imigrantes no mercado de trabalho, que incluem situações frequentes de discriminação (Machado, 1997).

O terceiro factor é de natureza social e está relacionada com a formação de redes migratórias. Observado um conjunto de condições estruturais, de natureza económica ou política, estabelece-se um conjunto de cenários de migrações prováveis de migrações entre determinados pontos de partida e de chegada. As intenções migratórias são assim impulsionadas por migrantes que se encontrem inseridos em redes de relacionamento interpessoal, facilitando de certa forma o apoio à instalação após a chegada e a informação sobre oportunidades de trabalho. Estas redes funcionam como elementos de intermediação entre os actores individuais e as forças estruturais de atracção e repulsão, servem também de estímulo a novas correntes migratórias, o que contribui para explicar a continuação de determinados fluxos migratórios, mesmo quando as condições estruturais iniciais sofrem alterações (Rocha-Trindade, 1995).

Em 1980, para além da forte entrada de um contingente africano, e o início da imigração brasileira, assistiu-se também ao aumento regular das entradas a partir de países europeus, sobretudo países membros da União Europeia. Trata-se de um fluxo migratório diferente do anterior, pode-se qualificar este fluxo como imigração profissional, composta por quadros dirigentes e profissionais científicos e técnicos que se instalam em Portugal por um período de tempo limitado (Pires, 2003; Vitorino *et al.*, 2007; Baganha, 2007)

O afluxo acrescido de capitais estrangeiros, a maior penetração de empresas europeias no território nacional e mesmo o recrutamento externo de técnicos e especialistas de certas áreas, surge em respostas às necessidades de modernização do tecido empresarial português (Malheiros, in Machado 1997).

Esta vertente migratória está estritamente relacionada com a adesão à CEE e correspondente abertura da economia portuguesa ao exterior, particularmente com o crescimento do investimento estrangeiro.

Entre 1980 e 1990 registou-se um aumento da população estrangeira com situação regularizada de 50 750 para 107 767 indivíduos (Tabela 1), 42% dos quais de África, 29% da Europa e 16% da América do Sul, representando uma taxa de crescimento médio anual de 7% (SEF, 2007). Para além do intensificar das entradas assistiu-se a uma diversificação dos fluxos: uma ligeira diminuição no ritmo da imigração de africanos provenientes das ex-colónias, um crescimento da imigração indiana e chinesa, uma retoma da imigração europeia e um aumento significativo da população brasileira que configurava já, em finais dos anos 90, a formação de uma nova linha migratória, e não uma simples contracorrente (Pires, 2003; Baganha, 2007)

A actuação do Estado no início da fase de imigração ficou marcada pela ausência medidas de controlo dos fluxos migratórios, bem como a falta de vigilância de fronteiras, de que resultou a entrada de imigrantes ilegais. Com o progressivo aumento dos fluxos migratórios foi necessário o enquadramento legal da imigração e gestão dos mesmos (entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional).

O início dos anos 90 foi marcado pela adesão de Portugal ao Acordo de Schengen e pela confirmação de uma nova fase do ciclo migratório, caracterizado por uma crescente tendência para a diversificação das nacionalidades presentes em Portugal. Com vista a obedecer às disposições comunitárias relativas à livre circulação de pessoas nos países membros, foi implementada a Lei n.º 59/93, de 3 de Março, que previa os

vistos uniformes, os vistos de curta duração, trânsito e escala, válidos em todos os países aderentes à Convenção do Acordo Schengen.

Nesta fase foi necessária uma forte intervenção política, devido ao facto de Portugal se ter tornado muito atractivo e há existência de muitos imigrantes ilegais. A constatação política do crescimento da imigração irregular levou a dois processos de regularização extraordinária: um primeiro, que decorreu em 1992 e se estendeu por 1993 traduzindo a emissão de títulos de residência, nos termos da lei geral, dando origem a um crescimento da população estrangeira, média anual que passa de 5,7%, para 8,4% (Tabela 1); e um segundo, que teve lugar em 1996, produzindo os seus efeitos nos anos de 1999 e 2000, com um aumento da população estrangeira residente entre os 7,3% e 8,6% (Tabela 1), por via da emissão de títulos de residência. (SEF, 2008b). De uma forma geral ambos os processos abrangeram cidadãos de países terceiros, entre os quais beneficiaram de tratamento específico os cidadãos originários dos PALOP (Provedor de Justiça, 2008).

Tabela 1: Evolução da população estrangeira em Portugal

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA EM TERRITÓRIO NACIONAL (1980-2008)		
Ano	Total de População Estrangeira	Crescimento (%)
1980	50.750	-
1981	54.414	7,22
1982	58.674	7,82
1983	67.484	15,01
1984	73.365	8,71
1985	79.594	8,49
1986	86.982	9,28
1987	89.778	3,21
1988	94.694	5,47
1989	101.011	6,67
1990	107.767	6,68
1991	113.978	5,76
1992	123.612	8,45
1993	136.932	10,77
1994	157.073	14,7
1995	168.316	7,15
1996	172.912	2,73
1997	175.263	1,35
1998	178.137	1,63
1999	191.143	7,3
2000	207.607	8,61
2001	350.898	69,02
2002	413.487	17,84
2003	433.650	4,87
2004	447.155	3,11
2005	414.659	-7,27
2006	420.189	1,33
2007	435.736	3,7
2008	436.020	436.020

FONTE: SEF, 2008b. Tratamento próprio

A acção do Estado na regularização dos imigrantes foi sobretudo de carácter reactivo e não pró-activa como seria desejável. O volume de indivíduos abrangidos nestes processos de regularização veio a ser maior do que a totalidade dos estrangeiros

com situação perfeitamente legal, fazendo reconhecer a necessidade de novas estratégias e de políticas imigratórias.

Assim sendo, posteriormente em 1998, foi adoptada a nova lei de imigração, através do Decreto-Lei n.º244/98, de 8 de Agosto, revogando a Lei n.º 59/93, de 3 de Março. De acordo com a nova lei, foram estabelecidas condições genéricas para a entrada e estadia de nacionais de países terceiros em território português. Neste diploma foram ainda consagrados sete tipos de vistos – escala, trânsito, curta duração (vistos uniformes de curta duração Schengen), residência, estudo, trabalho e estada temporária (vistos de longa duração) – e houve, em relação à lei anterior, uma ampliação na duração dos mesmos. São de destacar também alterações relevantes no que se refere ao direito de reagrupamento familiar e à extensão dos direitos iguais conferidos aos familiares estrangeiros de cidadãos portugueses (SEF, 2008b).

Os continentes da África e da Europa representavam, em 1998, 75,7% da população estrangeira total (29,3% de origem europeia e 46,4% de origem africana). Apesar deste aumento significativo, o número de estrangeiros a viver legalmente em Portugal era, em 2000, apenas, de 207.607, isto é, cerca de 2% da sua população total. No final do século XX, os imigrantes em Portugal eram maioritariamente originários das ex-colónias portuguesas em África e do Brasil, sendo os restantes pertencentes a mais de cem nacionalidades, nenhuma das quais com valores numéricos expressivos (SEF in Lages et al., 2006).

Pode-se concluir que “a presença de imigrantes em Portugal era, até 2000, relativamente fraca e a maioria dos movimentos que ocorriam podiam atribuir-se directamente ao nosso passado colonial, às nossas relações históricas e culturais bem como às nossas relações económicas” (Baganha et al., in Lages et al., 2006:64)

Associado à imigração legal há que ter em conta um fluxo não negligenciável de imigrantes ilegais que, desde 1996, ano em que se efectuou a última regularização extraordinária de imigrantes ilegais do século XX e Portugal acedeu ao Espaço Schengen, não parou de crescer. Crescimento que foi particularmente intenso após a entrada em vigor do Decreto-Lei 244/98, de 8 de Agosto, que veio consagrar a oportunidade de obtenção de autorização de residência aos imigrantes ilegais a residir no país (Lages et al. 2006).

De acordo com o artigo 88º do decreto-lei anterior, que previa “em casos excepcionais de reconhecido interesse nacional ou por razões humanitárias, o Ministro da Administração Interna pode conceder a autorização de residência a cidadãos

estrangeiros que não preencham os requisitos exigidos no presente diploma”, existiam 41.401 pedidos de concessão de autorizações de residência ao abrigo deste artigo, o que significava o reconhecimento da existência no país de pelo menos 41.401 imigrantes ilegais (idem).

Na entrada do novo século surgem os novos fluxos do leste europeu, designadamente da Ucrânia, os quais rapidamente assumem relevância entre as comunidades estrangeiras mais representativas em Portugal. Registou-se assim, uma súbita e inesperada modificação na paisagem imigratória em Portugal, após a consolidação da imigração de origem europeia e dos PALOP.

Registam-se novas alterações no regime jurídico então em vigor, através do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro. Este diploma, através da “autorização de permanência”, permite aos imigrantes em situação irregular a possibilidade de permanecerem em Portugal pelo período de um ano, renovável até ao limite de cinco anos, mediante uma proposta ou contrato de trabalho e desde que portadores de um passaporte válido e certificado do registo criminal. Este dispositivo legal estabelece, pela primeira vez na política de imigração portuguesa, uma estreita relação entre a imigração e as necessidades do mercado interno de trabalho (CSE, in SEF, 2008b). Este decreto veio acentuar as preocupações de promoção da integração social dos imigrantes, introduzindo uma dependência dos fluxos de entrada face à análise das necessidades anuais e sectoriais do mercado de trabalho. Visando o combate da imigração ilegal, passou a regulamentar a responsabilização dos empregadores pelo cumprimento da lei no que respeita ao pagamento de salários, contribuições fiscais e à segurança social dos trabalhadores imigrantes, assim como a criminalizar o apoio à imigração ilegal. A aplicação deste decreto-lei veio regularizar a situação de muitos imigrantes.

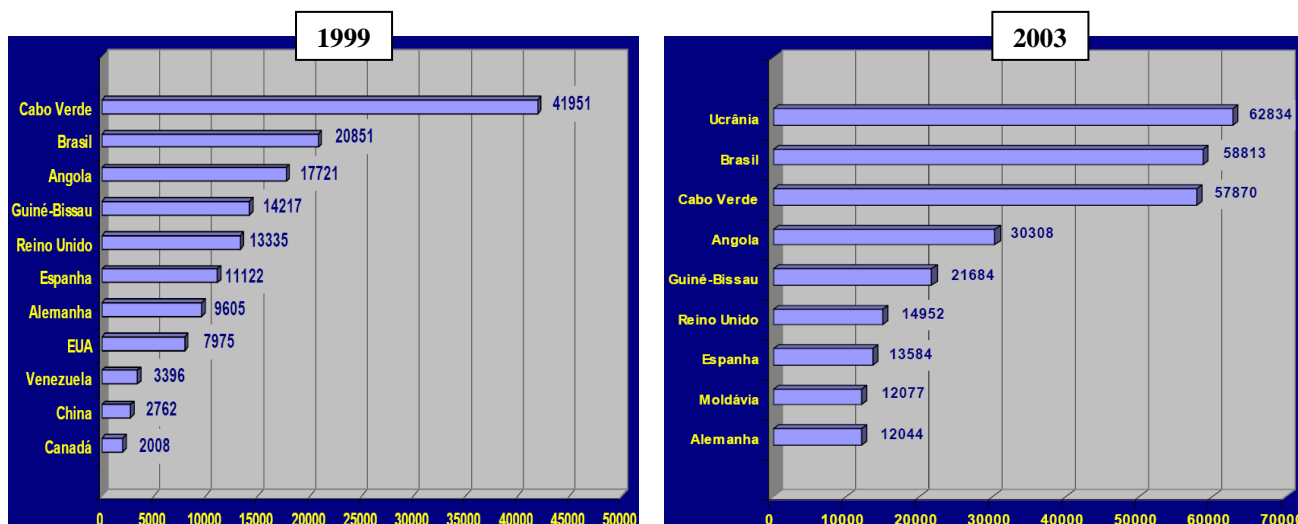
No entanto, o Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro, que viria alterar a Lei de Imigração (Decreto-Lei 244/98), concede que “paralelamente, o fluxo da imigração ilegal não só não diminuiu como, por força desta legislação flexível, aumentou de forma acentuada, tornando-se cada vez mais visível a precariedade do acolhimento e integração destes imigrantes”. O legislador, reconhecendo a importância da imigração legal e a integração social dos imigrantes, propõe-se então à “definição e execução de uma política transparente, adoptando soluções definitivas e estruturantes, ao invés de medidas avulsas e transitórias”, assente em três eixos fundamentais: “promoção da imigração legal em conformidade com as possibilidades reais do País, integração

efectiva dos imigrantes e combate firme à imigração ilegal” (Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro).

Entre 2000 e 2001 registou-se o maior crescimento anual (69%) (Tabela 1) de população estrangeira residente em Portugal (SEF, 2007). Além da dimensão quantitativa, há a assinalar profundas alterações no plano qualitativo, Portugal passou a atrair imigrantes económicos de múltiplas origens. Na sequência do colapso da URSS e da emergência de Estados independentes pós-soviéticos, assistiu-se a um novo e significativo afluxo de imigrantes provenientes da Europa do Leste, mudança fundamental na curta história da imigração portuguesa que passou a receber, em larga escala, imigrantes originários de países com os quais não tinha afinidades históricas, linguísticas ou culturais (SEF, 2008a) (Marques e Góis, 2004).

Perante esta evolução, em 2002, a hierarquia das principais nacionalidades de imigrantes foi drasticamente alterada, passando os originários da Ucrânia a formar o grupo mais numeroso (Baganha et al., 2004). Neste sentido esta mesma hierarquia deixa de ser encabeçada pelos imigrantes originários dos países lusófonos e passa a ser dominada pelos nacionais de países da Europa de Leste (Gráfico 1 e 2). Esta evolução é particularmente significativa tendo em conta que, quer nas estatísticas oficiais, quer nos processos de legalização de 1992 e 1996, este grupo era bastante reduzido.

Gráfico 1 e 2: Nacionalidades mais representativas em Portugal



(FONTE: Rocha-Trindade, 2004).

Esta mudança ocorrida era de todo inesperada uma vez que “Portugal não adoptou, durante este período, nenhuma política pró-activa de recrutamento de imigrantes do Leste europeu, nem tinha quaisquer laços históricos, culturais ou económicos privilegiados com esta região a que se possa atribuir este súbito movimento

de trabalhadores imigrantes desta região para Portugal. Acresce que o número de cidadãos de países da Europa do Leste residentes em Portugal durante os anos 90 era diminuto, e além do mais encontrava-se disperso por várias nacionalidades, pelo que nenhuma nacionalidade da Europa de Leste tinha, em finais anos 90, relevância numérica suficiente para suportar uma rede migratória na qual este súbito e sobretudo forte movimento se pudesse basear” (Baganha et al., 2004).

Portugal tornou-se num país com imigrantes representativos das mais diversas nacionalidades do mundo, associado a isto poderá estar a política adoptada da tentativa de legalizar os imigrantes ilegais, as chamadas legalizações extraordinárias. Esta política pode ser uma “faca de dois gumes”, visto que ao reduzir substancialmente o número de situações irregulares, também encoraja, o fluxo de entrada de novas vagas de imigrantes em situação irregular, no sentido de obter uma legalização a longo ou a curto prazo (Rocha-Trindade, 2004).

A entrada de imigrantes no nosso país foi assim facilitada devido há detecção de necessidades de mão-de-obra em certas áreas e, recentemente, foi também vista como uma forma de combater o fenómeno do envelhecimento demográfico.

Atendendo á legislação anterior, há ainda que ter em conta a oportunidade de legalização criada especificamente para os cidadãos brasileiros a viver ilegalmente em Portugal, em resultado dos acordos bilaterais sobre o recrutamento de nacionais de Portugal e Brasil, o chamado “Acordo de Lula” e implementado pela Lei n.º 40/2003. Em 2004, esta possibilidade de regularização foi estendida aos trabalhadores de outras nacionalidades que satisfizessem um conjunto de pré-requisitos constantes do Decreto-Lei 40/2003, à semelhança do processo aplicável aos cidadãos brasileiros, também este requeria o pré-registo, tendo-se verificado 53.197 inscrições. As taxas de sucesso de ambos os processos são incertas, mas, atendendo aos resultados dos processos de regularização de 1992 e 1996, é de admitir que, havendo condições favoráveis no mercado de trabalho, uma parte dos que se registaram se mantenha em Portugal, independentemente de conseguirem ou não regularizar a sua situação em Portugal.

A lei de imigração foi ainda complementada com o decreto regulamentar n.º 6 2004, que permitia a regularização dos imigrantes ilegais, que tivessem entrado no país antes de Março de 2003, que se encontrassem a trabalhar e tivessem as contribuições fiscais e da segurança social em dia.

Apesar da lei de imigração de 2003, paradoxalmente, o fluxo de imigração ilegal acabou por aumentar por força da flexibilidade da legislação tornando-se cada vez mais visível a precariedade do acolhimento e integração destes imigrantes.

Tendo-se procedido à entrada em vigor das chamadas quotas de imigração, na tentativa de que os imigrantes fossem melhor acompanhados e integrados. As quotas limitam o número de entradas em território nacional de cidadãos de países terceiros a admitir para o exercício de uma actividade profissional. Esse limite constava de um relatório plurianual elaborado pelo Governo, mediante parecer do IEFP e após audição de vários órgãos cujo exercício estivesse ligado ao mercado de trabalho e aos imigrantes.

Nesse relatório foram definidos os critérios económicos e sociais na determinação das necessidades de mão-de-obra e da capacidade de acolhimento de cada região, assegurando a participação das autarquias locais em todo o processo. Outras alterações relevantes, introduzidas em 2003, foram:

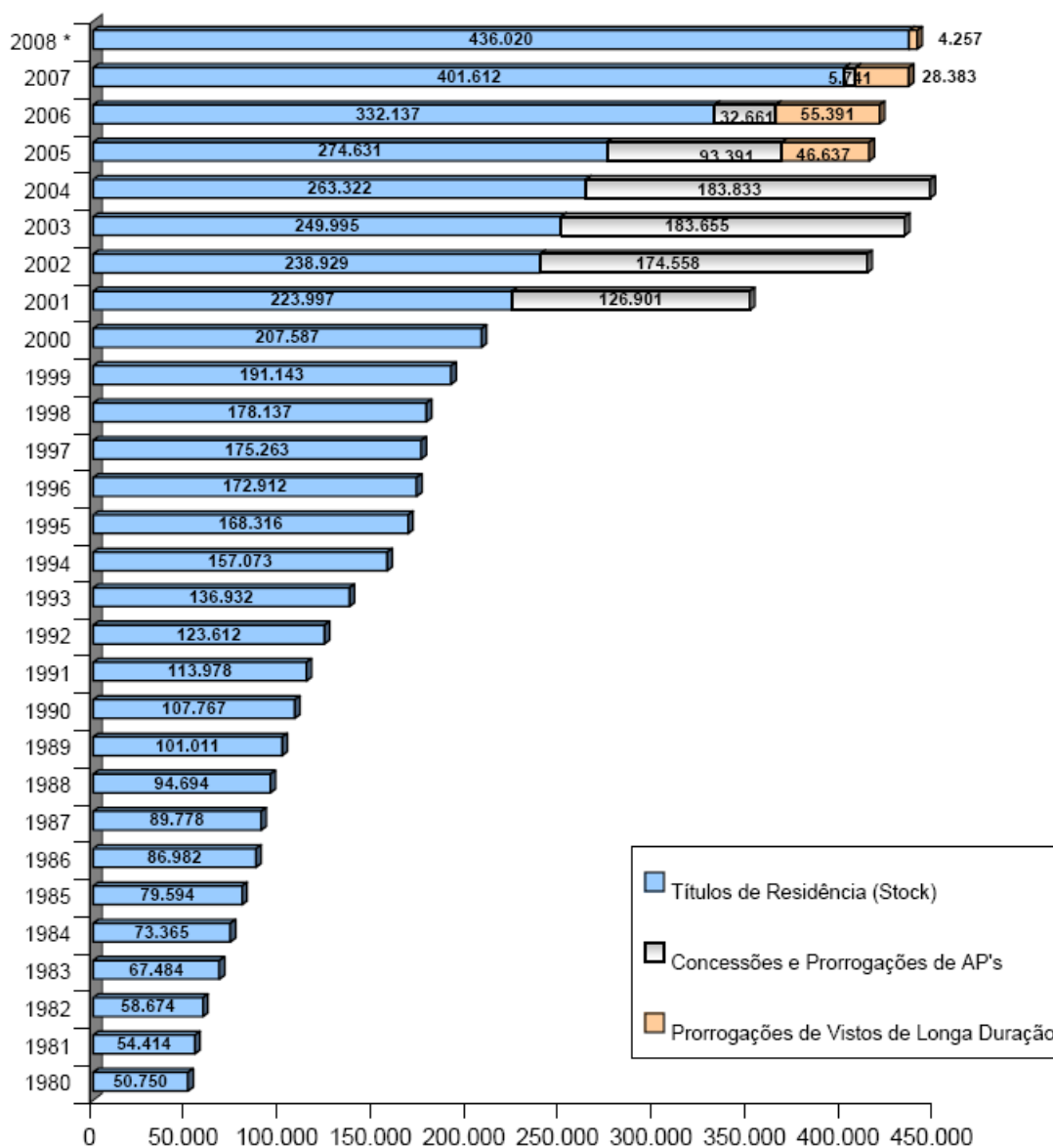
- 1) a revogação do regime de autorizações de permanência;
- 2) a exigência aos requerentes do reagrupamento familiar de uma real ligação ao país através da permanência legal durante um certo período de tempo ;
- 3) com vista ao combate à imigração ilegal, o reforço das sanções e coimas aplicáveis às infracções relacionadas com a imigração clandestina e com a exploração de mão-de-obra estrangeira em situação ilegal no país.

É ainda sublinhada nesta lei alguma desburocratização dos procedimentos de actuação do SEF, com vista a acelerar os processos e facilitar a integração dos imigrantes (Oliveira *et al.*, 2006).

Segundo a informação do SEF, em 2003, existiu um total de 249.995 estrangeiros residindo legalmente, mas o seu número poderá estar subestimado podendo ascender a 433.650 se contabilizadas as autorizações temporárias de permanência (anos de 2001, 2002 e 2003) (Gráfico 2 e 4).

Gráfico 2: Cidadãos Estrangeiros com permanência regular me Portugal

Ano



Fonte: SEF 2008b

Em 2003, registam-se profundas diferenças na repartição percentual dos imigrantes, se consideradas ou não as autorizações temporárias, espelham o significativo número de autorizações concedidas aos estrangeiros do Leste Europeu e, em menor escala aos brasileiros, os maiores beneficiários dos processos de regularizações extraordinárias. Assim, é compreensível a forte redução do peso dos oriundos da União Europeia (de 28% para 16%) e dos africanos (de 47% para 34%), ainda que o efectivo de ambos tenha subido significativamente de 1991 a 2003.

No período de 2003 a 2004 o crescimento do número de imigrantes foi moderado, cerca de 3%, é de referir que no ano de 2004 é o ano em que se regista um número mais elevado de residentes estrangeiros (447 155) (Tabela 1 e Gráfico 2). Em 2005 verificou-se um decréscimo de 7% (Tabela 1), que podem ser atribuídos à medida adoptada pelo governo de restrição as entradas de imigrantes. Para além da conversão das autorizações de permanência em autorizações de residência pelo mero decurso do tempo, para aquele decréscimo haverá ainda a considerar que alguns dos seus titulares terão beneficiado de outros regimes previstos na lei ou, eventualmente, regressado aos países de origem.

Em 2006, foi implementada a nova legislação sobre a lei da nacionalidade, facilitando o acesso à nacionalidade portuguesa. Sendo particularmente abrangidas as crianças nascidas em território nacional e filhas de país estrangeiros que pela nova legislação podem obter a nacionalidade portuguesa se um dos pais tiver residência em Portugal há pelo menos 5 anos, ou se o menor tiver frequentado e completado o ensino básico em Portugal.

Estando legalizados, os cidadãos estrangeiros no nosso país, auferem de todos os direitos e deveres dos cidadãos nacionais, com excepção no que se refere à participação política, o que nos remete para a lei da Nacionalidade. Num país de imigração o vínculo da nacionalidade é um instrumento importante de inclusão e um precioso auxiliar de uma política de coesão nacional e de integração das pessoas (Brigeiro, 2006).

3.1.1 Enquadramento legal actual

Nos últimos anos as sucessivas alterações na legislação tiveram como principal objectivo a redução da imigração ilegal, promovendo os canais e processos para legalizar os imigrantes ilegais. Foram preparadas e dinamizadas medidas específicas, criando sanções especiais para emprego ilegal de trabalhadores em obras públicas e ainda campanhas dirigidas aos empregadores, visando a sensibilização relativa a esta matéria. O aspecto fundamental a destacar deste processo baseia-se na protecção dos imigrantes e na focalização de combate à imigração irregular e às redes de tráfico ilegal. Este objectivo de conter a imigração irregular foi parcialmente atingindo (Carneiro et al., 2009).

A partir de Agosto de 2007 vigora em Portugal uma nova Lei de Imigração – a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que rege a entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa

duração. Das alterações introduzidas assumem particular significado as disposições transitórias desta lei, através das quais os portadores de vistos e prorrogações de longa duração e autorizações de permanência beneficiarão, no termo da validade dos respectivos títulos, de autorizações de residência. Visando uma desburocratização do sistema agilizam-se os procedimentos para concessão de título de residência, passando este a englobar várias categorias, de acordo com o motivo que justificou a sua concessão (SEF, 2007a).

Esta legislação transpõe um conjunto de directivas europeias para a legislação portuguesa. Pretende simultaneamente obter um quadro mais realista e efectivo para a legalização da imigração por motivos de trabalho, procurando ajustar o número de entradas de imigrantes em território nacional com as necessidades do mercado de trabalho, assim como uma melhoria dos procedimentos oficiais relacionadas com a imigração (Carneiro et al. 2009).

Comparando os números de estrangeiros residentes em situação regular em Portugal nos últimos anos, apercebemo-nos, entretanto, de um ligeiro abrandamento do ritmo de entradas, com particular incidência no número de cidadãos provenientes da Europa do Leste. Este fenómeno poderá encontrar explicação no recente alargamento da União Europeia que incluiu alguns desses Estados (ou países próximos), bem como no tendencial crescimento dos respectivos mercados de trabalho em alguns dos países do Leste da Europa (Provedor de Justiça in SEF, 2008b).

Em 2008, contabilizaram-se 440 227 estrangeiros residentes, sendo que se registou um saldo positivo de cerca de 1% em relação ao ano de 2007 (Tabela 1 e Gráfico 2). Da sua distribuição de género sobressai uma preponderância do sexo masculino (55%), facto que tem sido relativamente constante e constitui uma característica intrínseca do tipo de imigração laboral. No entanto, nos últimos tempos essa tendência tem vindo a ser atenuada por via do reagrupamento familiar.

As nacionalidades com maior representatividade em Portugal são os do Brasil (15%), Cabo Verde (15%), Ucrânia (9%), Angola (8%) e Guiné-Bissau (6%). No que respeita à distribuição etária dos estrangeiros residentes em situação regular, constata-se que a imigração portuguesa é pouco envelhecida, resultado do facto de a imigração em Portugal ser um fenómeno recente (SEF, 2008b)

3.2 Caracterização actual da população imigrante a residir em Portugal

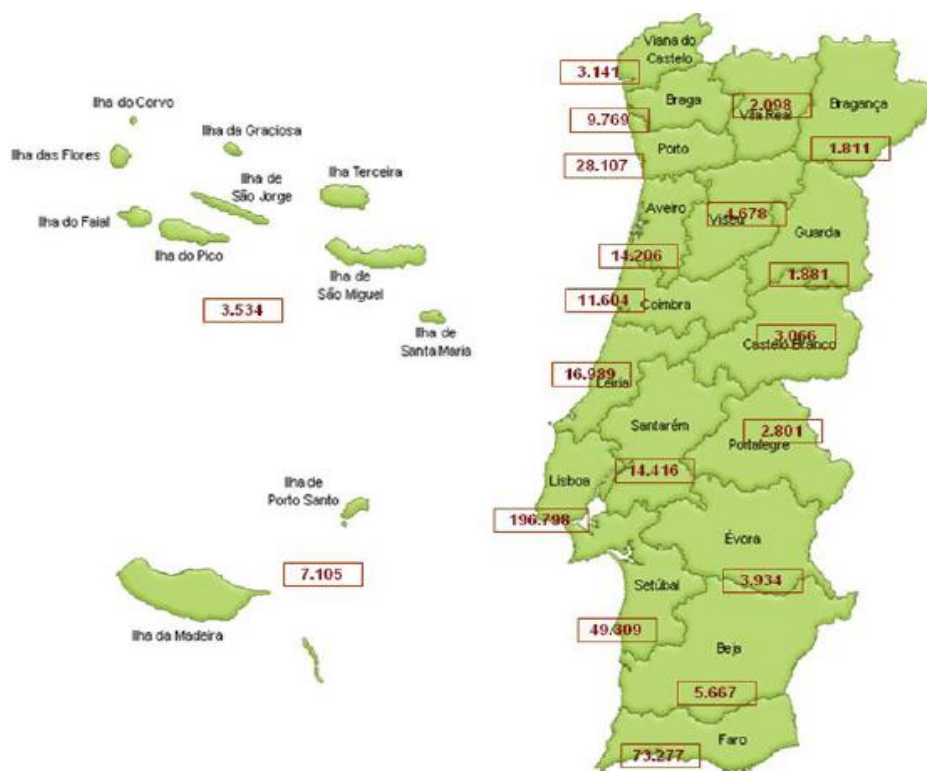
No ano de 2009 a população estrangeira residente em Portugal contabiliza 454.191 estrangeiros residentes. Este mesmo valor representa a contínua evolução positiva e sustentada que se tem verificado nos últimos anos, em relação a 2008 verifica-se um crescimento positivo de 3% da população estrangeira residente em Portugal (SEF, 2009).

3.2.1 Distribuição Demográfica

Em relação à sua distribuição geográfica verifica-se uma forte assimetria entre litoral e interior. Os distritos de Lisboa (196 798), Faro (73 277) e Setúbal (49 309) assumem particular destaque na concentração predominante da zona litoral, associado a este indicador coincide o facto de nestes três distritos se encontrar uma parte significativa da actividade económica portuguesa. A população residente nestes três distritos representa cerca de 70% do total de residentes estrangeiros no nosso país, reflectindo, uma vez mais, a forte assimetria na distribuição da população estrangeira pelo território nacional.

Embora com um peso menor que os distritos anteriores, os distritos do Porto, Leiria, Santarém e Aveiro acentuam a assimetria litoral – interior. Contudo a população estrangeira residente encontra-se dispersa por todo o país.

Cartograma 1: distribuição geográfica da População Imigrante



FONTE: (SEF, 2009)

Através do cartograma 1 verifica-se claramente a dispersão dos estrangeiros por todo o território nacional com a tal predominância dos distritos do litoral, no sentido Sul - Norte, sobre os distritos do interior. Nesta assimetria referida anteriormente a grande excepção é o distrito de Santarém, visto que não está situado no litoral, contudo faz fronteira com o distrito de Lisboa onde, como vimos, existe uma significativa actividade económica.

A distribuição da população estrangeira pelos distritos reflecte a distribuição geográfica da população portuguesa.

3.2.2 Países com maior representatividade

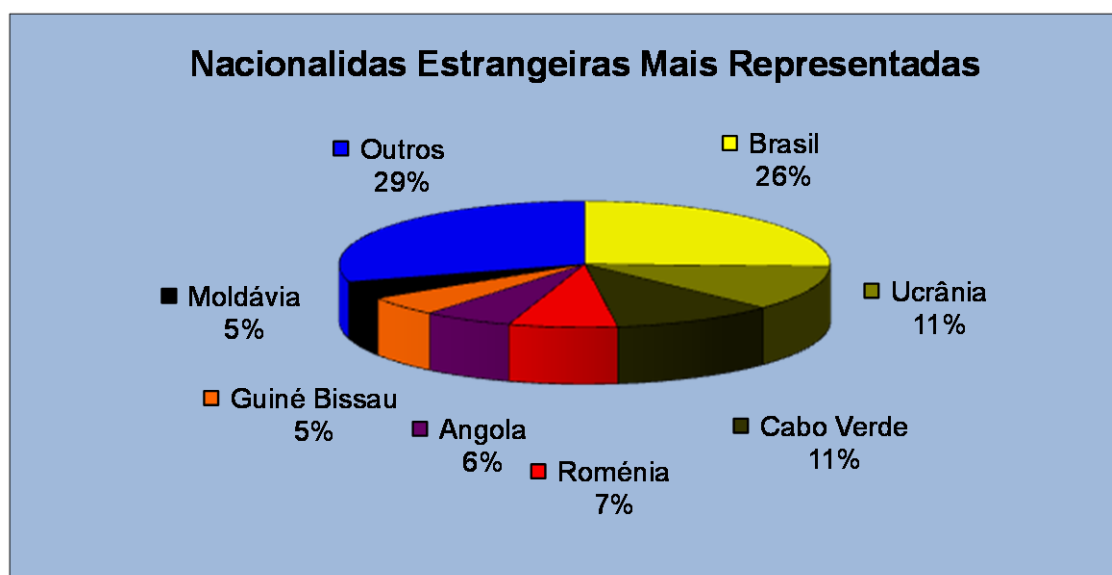
No que diz respeito às nacionalidades mais representadas em Portugal, estas representam os países: Brasil, Ucrânia, Cabo Verde, Roménia, Angola, Guiné-Bissau e Moldávia. No seu conjunto representam 71% da população estrangeira com residência regular em Portugal, face ao ano anterior este valor não sofreu alterações. Apenas se registam algumas alterações no valor absoluto por nacionalidade.

Tabela 2: Principais Nacionalidades

Principais Nacionalidades	
País	Nº Residentes
Brasil	116.220
Ucrânia	52.293
Cabo Verde	48.845
Roménia	32.457
Angola	26.557
Guiné-Bissau	22.945
Moldávia	20.773
Outros	134.101

FONTE: (SEF, 2009)

Gráfico 3: Nacionalidades Estrangeiras mais representadas em Portugal



FONTE: (SEF, 2009)

Como se pode observar pelo gráfico 3, o Brasil com cerca de 26% é a comunidade mais representativa em Portugal, atingindo em 2009 o valor de 116 220 indivíduos. Tendo em conta o ano de 2008 a comunidade brasileira continua com um forte e contínuo crescimento, fenómeno que ocorre desde o início do século XXI (SEF 2008b).

A Ucrânia, já bastante distante da comunidade brasileira, apresenta-se como a segunda comunidade mais representativa, representando 12% dos residentes estrangeiros (52 293 indivíduos), com uma ligeira queda, quase insignificante, em relação a 2008 (52 494 indivíduos).

Cabo Verde apresenta logo de seguida com uma representatividade de 11% dos cidadãos residentes estrangeiros (48 845 indivíduos). No entanto face a anos anteriores continua com uma significativa descida.

No lado oposto encontra-se a Roménia que mantém o crescimento de anos anteriores, actualmente representa 7% dos residentes estrangeiros (6% em 2008), fortalecendo a sua posição de Estado Membro da União Europeia com maior número de residentes em Portugal. Esta situação é o reflexo de os romenos estarem sujeitos a regras distintas dos demais países que compõem a comunidade estrangeira em Portugal.

Angola mantém a mesma posição em relação a 2008, embora com um decréscimo no número de residentes (26 557 residentes em 2009 e 27 619 residentes em 2008). O mesmo se passa com a Guiné-Bissau que registou uma ligeira descida de 24 391, em 2008, para 22 945 (5%) em 2009.

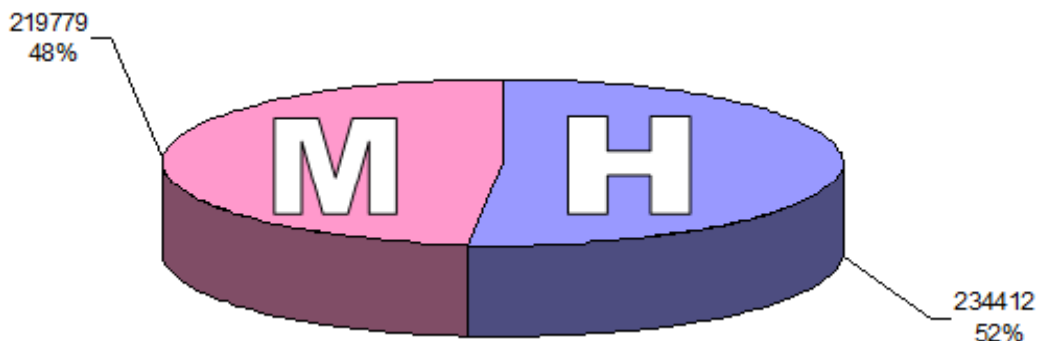
Por último, entre as comunidades mais representativas encontra-se a Moldávia, acompanhando a ligeira descida de Angola e Guiné-Bissau, com um total de 20773 residentes representa 5% dos residentes em Portugal.

Em suma, face ao exposto o crescimento de 3% do número de residentes em Portugal face ao ano anterior deve-se essencialmente ao aumento dos estrangeiros oriundos do Brasil e da Roménia, já que as restantes comunidades mais significativas apresentaram um decréscimo no ano de 2009.

3.2.3 Caracterização segundo o sexo

Analisando agora a população estrangeira segundo o género, verifica-se a predominância do sexo masculino. Em Portugal a imigração masculina sempre teve predominância em relação á feminina, contudo nos últimos esta diferença tem sido atenuada por via do reagrupamento familiar.

Gráfico 4: Distribuição de Imigrantes por Sexo



Fonte: SEF 2009.

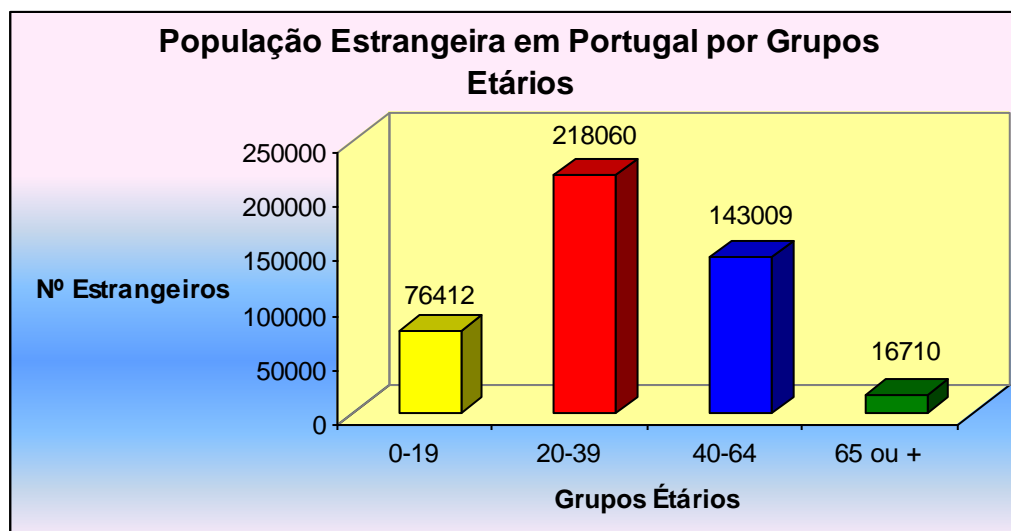
Todavia se associarmos a desagregação por sexo à distribuição por continentes, verifica-se que os valores relativos ao sexo masculino se mantêm para todos com excepção do continente americano, isto em grande medida pela preponderância do sexo feminino oriundo da América do Sul, mais concretamente do Brasil onde 55% dos indivíduos desta comunidade são mulheres e os restantes 45% são homens.

3.2.4 Caracterização por grupo Etário

Olhando agora para a população estrangeira residente em Portugal, verifica-se que a mesma possui um baixo índice de envelhecimento, como se pode ver na pirâmide etária 1. Este cenário em parte pode ser explicado pelo facto da imigração portuguesa constituir um fenómeno relativamente recente em Portugal.

Através do gráfico 5 pode-se ver que a população activa situa-se no grupo etário 20-39 o que significa uma população activa jovem. Assim como se verifica a mesma situação em relação a população inactiva com uma forte predominância do grupo etário 0-19 dos jovens sobre o grupo etário “65 ou +” dos idosos.

Gráfico 5: População Estrangeira em Portugal por Grupos Etários

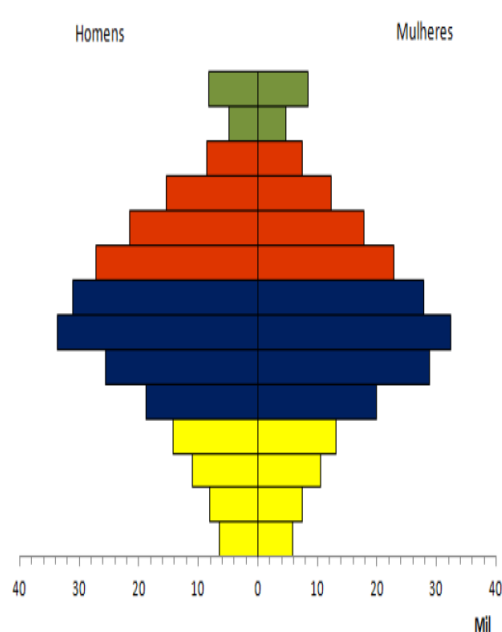


Fonte: SEF 2009.

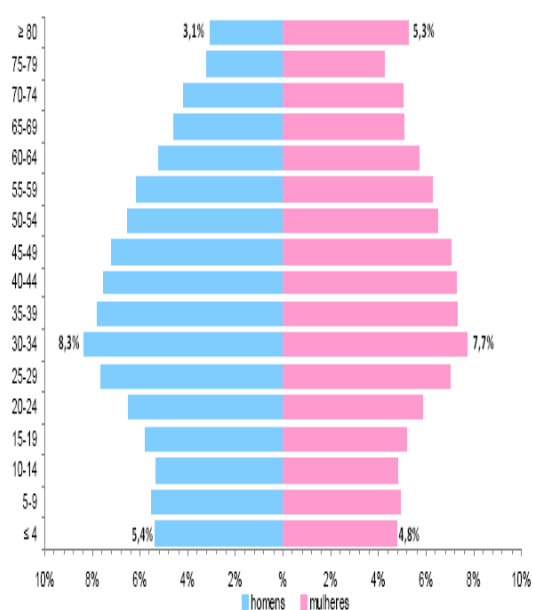
Por seu lado as características da pirâmide etária da população estrangeira residente são o oposto em relação à população nacional, como se pode observar através da visualização das pirâmides etárias. Com a colocação das pirâmides etárias para comparação apenas se pretende dar ênfase ao seu aspecto visual e à sua forma. Nesta análise os dados contidos na mesma são irrelevantes, até porque a pirâmide etária 1 referente aos imigrantes é de 2009 e a pirâmide etária 2 de Portugal refere-se a 2007.

Pirâmide Etária 1: População Imigrante (2009) (esquerda)

Pirâmide Etária 2: População Portuguesa (2007) (direita)



Fonte: SEF, 2009



Fonte: INE

3.3 A Imigração Irregular

Antes de desenvolver este aspecto da imigração, convém precisar que o termo imigração ilegal é usado como sinónimo de irregular.

A nível jurídico a Lei Estrangeiros, (Lei 23/2007, de 4 de Junho) nos termos artigo 181.º, nº1 considera-se como ilegal a entrada de cidadãos estrangeiros quando violem as normas respeitantes:

- Aos postos de fronteira, os quais devem ser utilizados para efectuar a entrada em território nacional (artigo 6.º);
- Aos documentos de viagem, que devem ser válidos e ter uma duração superior à estada prevista (artigo 9.º);
- Aos vistos de entrada, os quais devem ser válidos e adequados à finalidade da entrada em território português (artigo 10.º);
- À interdição da entrada, em resultado da inscrição do estrangeiro na lista de não admissão do Sistema de Informações Schengen ou do Sistema Integrado de Informações do SEF, ou por representarem um perigo ou ameaça grave para a ordem pública, a segurança nacional, a saúde pública ou relações internacionais de Estados membros da União Europeia (artigo 32.º, n.º 1 e 2 e artigo 33.º).

Relativamente à permanência ilegal, esta deve ser entendida como uma “permanência de estrangeiro em território português quando esta não tenha sido autorizada em harmonia com o disposto na presente lei ou na lei reguladora do direito de asilo, bem como quando se tenha verificado a entrada ilegal” (artigo 181.º, n.º 2).

A permanência ilegal pode resultar de uma das seguintes situações:

- O estrangeiro entra ilegalmente, não sendo titular de qualquer documento que autorize a sua permanência;
- O estrangeiro entra legalmente (por exemplo, com um visto de turismo ou de estudo), mas a finalidade da sua estada é diversa;
- O estrangeiro é titular de um documento que autoriza a sua permanência, mas este caducou.

Associado aos fluxos migratórios existe sempre uma outra face, o movimento paralelo de fluxos irregulares de imigrantes em função do funcionamento de redes sociais ou de redes de traficantes.

Embora não seja possível indicar dados rigorosos sobre o número de estrangeiros em situação irregular em Portugal, é possível apontar alguns factores que propiciam o aumento dos fluxos irregulares, como é o caso da redução dos canais legais de imigração, a dimensão do mercado de trabalho clandestino ou a instabilidade da legislação relativa aos estrangeiros (Costa, 2008).

O primeiro factor consiste na redução da possibilidade de entrar legalmente em território português, mas simultaneamente a procura de mão-de-obra mantém-se ou aumenta, ficando assim estabelecidas condições para um incremento da imigração irregular e para a dinamização do mercado clandestino de trabalho e da economia informal. Situação que ocorreu em Portugal a partir dos anos 90. Perante este facto não surpreendente que em 2006 do número total de estrangeiros identificados pelo SEF, 8,1% estivesse em situação de estrangeiro irregular no território português (SEF, 2007).

O problema do mercado de trabalho clandestino é um outro aspecto a ter em conta, nomeadamente em alguns sectores mais propícios, como o da construção civil, onde 74% dos estrangeiros trabalhavam sem contrato de trabalho válido (Baganha, Ferrão e Malheiros, in Costa, 2008).

Por seu lado o aumento dos processos de contra-ordenação levantados pelo SEF por emprego de estrangeiros sem título de residência, revela uma tendência positiva no sentido de controlo dos fluxos de imigrantes, uma vez intervêm junto dum factor concreto de atracção de imigrantes (Costa, 2008).

Um terceiro factor relacionado com estrangeiros irregulares deve-se às constantes mudanças que têm ocorrido na legislação relativa aos estrangeiros, os quais geram nos imigrantes um clima de insegurança e incerteza, tornando preferível o recurso a outros meios alternativos de entrada e permanência em território português.

A partir da década de noventa, Portugal definiu uma política de imigração baseada num maior rigor na gestão dos fluxos migratórios e restrição dos canais de entrada, no entanto efectuou quatro processos de regularização extraordinária mostrando uma contradição em relação às medidas efectivamente tomadas e os objectivos defendidos para a política de imigração.

De certa forma a existência de imigrantes ilegais demonstra, em parte, o falhanço da política nacional de controlo de entrada e permanência no território português,

podendo os processos de regularização extraordinária serem vistos como um incentivo à entrada irregular.

“Os processos extraordinários de legalização de clandestinos são, todavia, uma faca de dois gumes: se, em dado momento, reduzem substancialmente o número de situações irregulares, também encorajam, em tempos subsequentes, o fluxo de entrada de novas vagas de imigrantes em situação irregular, na mira de uma legalização a maior ou a menor prazo” (Rocha-Trindade, 2004:9).

O facto de existir um maior rigor na entrada de cidadãos estrangeiros, associado a uma política restritiva, pode levar ao desenvolvimento de redes organizadas de tráfico de imigrantes. Devido, por um lado, à existência de menos suportes sociais informais entre os imigrantes, por outro lado devido à escassez de canais legais de imigração (Peixoto, 2007).

A imigração temporária pode ser vista como uma forma de potencialização da imigração irregular, uma vez que o principal objectivo associado a este tipo de migração é a obtenção da maximização de rendimentos no curto prazo, tornando a questão da legalização menos relevante (Peixoto, 2007).

Um outro aspecto que se pode considerar refere-se à incerteza do controlo das nossas fronteiras aéreas e marítimas (dado o possível falso pretexto da visita turística), assim como a vulnerabilidade das fronteiras terrestres nacionais, assim sendo, conclui-se que o combate à clandestinidade é essencialmente ineficaz no momento da entrada no país. Resta, para compensar esta ineficácia, poder detectar as situações irregulares de estrangeiros que já se encontrem no interior do país, o que acarreta as suas dificuldades (Rocha-Trindade, 2004).

3.3.1 A actuação do SEF e o reflexo na Imigração Ilegal

Em Portugal não se sabe o número exacto de imigrantes ilegais, uma forma de estimar esse valor é através do recurso ao SEF, através do número de acções de fiscalização e assim verificar os números de cidadãos imigrantes irregulares. De referir que, em 2008, houve um aumento de 12,8% destas acções em relação a 2007, reflectindo assim o que foi referido anteriormente, face à dificuldade de controlo à entrada em território nacional (SEF, 2008b).

Durante 2008, foram identificados 52 370 cidadãos estrangeiros, destes 7,13% (Tabela 3) encontravam-se em situação irregular. Em 2009 foram identificados 54227 cidadãos imigrantes representando um ligeiríssimo aumento relativamente a 2008, por se lado esta situação não reflecte um aumento da percentagem do número de imigrantes ilegais, verificou-se sim, uma diminuição de 1% em relação ao ano de 2008.

Embora esta relação seja ténue, podemos através da Tabela 3, no período de 2007 a 2009, salientar a existência de uma relação entre o aumento do número de indivíduos identificados através das acções de fiscalização do SEF e a diminuição dos cidadãos em situação ilegal de ano para ano.

Tabela 3: Imigrantes detectados em situação Ilegal

	Identificados			Em situação ilegal			Percentagem de ilegais		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Brasil	9585	13253	15154	2796	2469	2035	29,20%	18,63%	13,43%
Cabo Verde	3005	4609	3881	94	163	145	3,12%	3,54%	3,74%
Guiné-Bissau	1668	2277	2018	93	148	154	5,57%	6,50%	7,63%
Ucrânia	2372	3318	4104	138	134	101	5,81%	4,04%	2,46%
Angola	-	3010	2447	-	129	111	-	4,29%	4,54%
China	1627	-	2000	112	-	126	6,88%	-	6,30%
Índia	569	1008	-	97	96	-	17,04%	9,52%	-
TOTAL	40810	52370	54227	3913	3736	3309	9,59%	7,13%	6.10%

FONTE: SEF, 2007, 2008b, 2009. Tratamento próprio

Quanto às nacionalidades, o Brasil destaca-se claramente como sendo a nacionalidade que apresenta mais indivíduos em situação irregular, contudo sofreu um forte decréscimo nestes três anos em análise. Em 2007 apresentava uma taxa de 29,2% de cidadãos em situação irregular, já em 2009 este valor diminui para menos de metade 13,4%. Esta percentagem representa um universo de 2035 indivíduos.

De forma inversa, mas com valores bem mais baixos que o Brasil, encontra-se a Guiné-Bissau (7,6% em 2009), no período em análise, regista um amento anual sensivelmente de 1%, no entanto o número de indivíduos a que se refere a percentagem

é de 154 em 2009, face ao Brasil representam um número muito baixo. O mesmo acontece com os restantes países identificados na tabela 3, como se pode ver o número de imigrantes envolvidos varia sensivelmente entre os 100 e os 150 indivíduos em situação irregular. Onde existe uma maior discrepância é no número de cidadãos identificados, o que se reflecte posteriormente na percentagem de imigrantes ilegais.

O país de origem em que se verifica um número um pouco anormal de ilegais, face ao número de cidadãos identificados e para o qual, no ano de 2009, não consta nas nacionalidades com maior número de imigrantes ilegais detectados, é a Índia. Não sendo possível averiguar a justificação desta situação, seria um tema interessante a ser explorado num futuro trabalho de investigação.

Um outro aspecto que pode estar na origem da permanência irregular, pode ser a questão das taxas aplicadas pelos serviços administrativos do SEF, aquando os cidadãos se pretendem legalizar, deste modo é pertinente aprofundar um pouco esta questão.

3.4 A Problemática da Legalização

Associado à legalização dos cidadãos estrangeiros decorrem procedimentos administrativos, subsequente aos processos de legalização estão associados taxas e encargos a pagar pelos cidadãos estrangeiros, o que acaba por colocar os cidadãos estrangeiros perante a dúvida: até que ponto os cidadãos estrangeiros têm condições para pagar estas mesmas taxas, será preferível manterem-se em situação irregular?

O processo de legalização é sempre um pouco burocrático e demorado, embora cada vez mais se tente diminuir os prazos de forma a servir melhor os cidadãos estrangeiros. Neste processo de legalização é particularmente importante o papel desempenhado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) como entidade responsável. Por seu lado no SEF predomina a intenção de legalizar os ilegais” mas, por outro lado, os mecanismos e processo de legalização podem ser dissuasores dessa mesma legalização. Ou seja, para se “legalizar os ilegais” à partida deve ser aplicada uma coima que se encontra determinada pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que acaba por provocar um arrastamento deste processo fazendo prevalecer os “ilegais ilegalizados”.

Antes de referirmos a situação de cidadãos estrangeiros que se encontram irregulares, destacar primeiro aqueles que entram por meios legais (por exemplo com visto de curta duração) e a que taxas estão sujeitos para que se possam obter a legalização.

Assim sendo de acordo com a Portaria n.º727/2007 que fixa as taxas e demais encargos, um cidadão que pretenda ser-lhe concedido: (De seguida são referidos apenas os pedidos mais gerais, para uma consulta completa consultar a devida portaria em anexo)

Vistos concedidos em posto de fronteira

Visto de trânsito, visto de curta duração (63,10€)

- Prorrogação de Permanência
 - Consoante o tipo de prorrogação, o valor varia entre os 21,10€ e os 68,40€

- Títulos de Residência

Recepção e análise do pedido de concessão ou renovação de autorização de residência (63,10€)

Título de residência temporário (54,70€)

Renovação (21,10€)

Título de residência permanente (173,40€)

Renovação (26,30€)

- Os valores variam entre os 21,10€ e os 173,40€

Estatuto de residente de longa duração em território nacional

Valor varia entre os 84,20€ e os 189,20€

Passaportes para estrangeiros

Valor varia entre os 52,60€ e os 63,10€

Embora neste caso os valores possam não parecer muito exagerados, os títulos que permitem os cidadãos permanecer legais em Portugal poderão ser considerados um pouco excessivos, uma vez que se compararmos com os cidadãos nacionais, o título dos imigrantes equivale ao nosso Bilhete de Identidade ou Cartão do Cidadão, sendo que o valor para a obtenção deste é muito inferior, apenas 12 euros.

Ou seja, os imigrantes têm custos económicos acrescidos associados à sua própria condição de imigrante em Portugal, exemplos: passaporte, vistos, trâmites necessários para entrar e permanecer em Portugal). A maior burocratização no tratamento de

documentos que enquadram o seu estatuto de residente em Portugal, bem como a menor validade desses documentos e, conseqüentemente, a sua necessidade de renovação recorrente, tendem a reforçar os custos que os imigrantes têm de suportar (Rosário e Santos, 2008).

Tendo em conta estes custos, muitas associações de apoio e integração ao imigrante reforçam esta ideia, é o caso da presidente da Casa do Brasil, Heliana Bibas, assim como explica Timóteo Macedo, presidente da associação Solidariedade Imigrante.

“Eles fazem um grande esforço para se legalizar. Muitos têm todos os documentos mas ainda não foram ao SEF porque não pouparam o suficiente”.

“Temos aqui pessoas que já desistiram. Ou roubam ou então, enquanto não surgem melhores dias, são obrigadas a permanecer ilegais”.

(Felner, 2005, in Rosário e Santos, 2008)

Inerente as taxas cobradas, os cidadãos estrangeiros ainda estão passíveis a coimas, aquando se encontrem em situação ilegal. A definição das mesmas vem referida no artigo 192º ao artigo 208º, da actual Lei de Imigração. Constitui exemplo destas coimas aplicadas:

-Permanência ilegal (coima entre 80€ e 700€ consoante o número de dias) (art. 192º);

-Falta de declaração de entrada (coima entre 60€ e 160€) (art. 197º);

-Falta de apresentação de documento de viagem (coima entre 60€ a 120€) (art. 199º);

-Exercício de actividade profissional não autorizado (independente: coima entre 300€ e 1200€) (art. 198º);

-Não renovação atempada de autorização de residência (coima entre 75€ e 300€) (art. 201º).

Como se pode observar, pelos exemplos citados, será difícil a uma parte dos imigrantes legalizarem-se, se tiverem de pagar umas destas coimas mais elevadas. Desta forma, os custos relacionados com o estatuto de residente e inerentes ao processo de regularização dos imigrantes são elevados e constituem uma receita considerável para o

Estado português. Custos estes que podem representar, para além do esforço individual ou familiar, dificuldades acrescidas no processo de integração.

Os valores das taxas e das coimas cobrados pela emissão de documentos para cidadãos estrangeiros afiguram-se excessivos, uma redução dos mesmos seria recomendável, não só para facilitar a integração social mas também em termos de equidade das trocas entre imigrantes e a sociedade portuguesa, na qualidade de anfitriã. Alguns aspectos podem minorar os encargos dos imigrantes favorecendo as suas condições de acesso a um conjunto de bens e serviços fundamentais (Rosário e Santos, 2008).

“O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) obteve no ano passado uma receita de cerca de 51 milhões de euros, mais 30 por cento que em 2005, da qual dois terços resultam da emissão de documentos e o restante da aplicação de coimas. Com este montante, o SEF reforça a posição que já detém há vários anos: a da força policial que mais receitas gera para o Estado e, mais significativo ainda, a única capaz de auto-financiar-se. O Ministério da Administração Interna (MAI) tem um orçamento de 1682,1 milhões de euros para 2006, correspondentes a 1,1 por cento do Produto Interno Bruto. Os lucros gerados pelo SEF significam, portanto, que esta polícia contribui sozinha com cerca de três por cento da verba destinada ao ministério, o qual inclui serviços tão diversos como a PSP, a GNR, a Protecção Civil e a Direcção-Geral de Viação, entre outros”. (Público, 07/02/2007 in Rosário e Santos, 2008:93)

Perante esta situação surge algumas críticas ao SEF e ao próprio Governo relativamente a esta matéria. No entanto em resposta a esta situação o SEF esclarece que os montantes quer das taxas, quer das coimas aplicados pelos seus serviços são consentâneos com as taxas praticadas noutros países da União Europeia.

"Os valores fixados, representando a contraprestação por serviços prestados, visam cobrir os custos administrativos do tratamento dos respectivos pedidos/processos, não tendo os montantes previstos nem a natureza, nem as finalidades próprias dos impostos" (SEF, 2008c:1).

Apesar de algumas críticas na comparação entre os países da União Europeia (EU25), Canadá, Suíça e Noruega, Portugal aparece em segundo lugar na proximidade às melhores práticas no âmbito das políticas de integração de imigrantes respeitantes ao acesso ao mercado de trabalho, ao reagrupamento familiar, à participação política, ao

acesso à nacionalidade e às medidas anti-discriminação (Niessen et al., 2007 in Rosário e Santos 2008).

Encontrando-se Portugal no bom caminho, a sociedade de acolhimento, em particular, representa um papel importante na facilitação da dimensão económica que assume particular importância na integração e na vida dos imigrantes.

3.5 Ilações retiradas face à problemática

Portugal, aparentemente país de emigrantes, transformou-se em país de imigrantes, este fenómeno reflecte as novas tendências migratórias, traduzindo a necessidade de países tradicionalmente fornecedores de mão-de-obra passarem também a receptores de mão-de-obra.

A descolonização e a revolução do 25 Abril de 1974 representam um aspecto importante no despertar deste fenómeno. Inicialmente não houve grande preocupação com o fluxo migratório, é só quando este atingiu um valor considerável o Governo reflectiu sobre a necessidade de os controlar.

Uma reacção um pouco tardia, uma vez que só foram tomadas medidas quando no resto da Europa já se verificava uma forte barreira à entrada de cidadãos estrangeiros. Facto que contribui para o aumento do fluxo migratório em Portugal.

Quando se introduziu uma política de maior rigor e restrição à entrada de imigrantes, já se encontravam, em número considerável, em Portugal, tendo sido necessário aos longo dos tempos realizar processos extraordinários de legalização, que se por um lado permitiam um reconhecimento, uma melhor inserção na sociedade, por outro serviu de atractivo à entrada de novos fluxos.

Ora a entrada de novos fluxos contribuiu para que a imigração ilegal se mantivesse. Mais recentemente com a conjugação das políticas de imigração viradas para o reconhecimento dos direitos humanos, assim como o empenhamento no combate ao tráfico de imigrantes, tentou-se garantir uma melhor integração dos mesmos.

Hoje em dia, não se sabe ao certo ao certo quantos imigrantes ilegais existem, existem apenas estimativas, uma vez que é difícil controlar a sua entrada. Estes são detectados e contabilizados somente com as acções de fiscalização executadas pelo SEF, que tenta com o aumento destas mesmas acções, de ano para ano, dissuadir a imigração ilegal. Embora esta nunca deixe de existir, é inevitável, uma vez que existem factores que a tornam desejável.

Um dos muitos factores relevantes a ter em conta no caso português são as coimas e as taxas que são aplicadas no decorrer do procedimento administrativo, sendo que existem muitas críticas neste aspecto pelo seu valor acrescido, e pelo facto de dificultar a inserção social na sociedade por parte do cidadão estrangeiro.

Em contrapartida, Portugal é um dos países com melhores práticas no âmbito das políticas de integração de imigrantes respeitantes ao acesso ao mercado de trabalho, ao reagrupamento familiar, à participação política, ao acesso à nacionalidade e às medidas anti-discriminação.

Verifica-se aqui um pouco um contra-senso, no entanto os mais críticos defendem que poderia ser feito muito mais, nomeadamente criar mecanismos de controlo da imigração que assentem mais na apresentação de documentos do que no pagamento de taxas referentes à emissão ou renovação de títulos de residência, assim como parte das receitas provenientes do processo de legalização deviam ser redireccionadas para implementação ou consolidação de medidas favoráveis à integração dos imigrantes (Rosário e Santos, 2008).

4. Conclusão

O balanço que posso efectuar da minha passagem pelo SEF é bastante positivo. Durante este período foi possível consolidar e aprofundar grande parte dos conhecimentos adquiridos durante o mestrado de Administração e Gestão Pública. A fácil integração no ambiente de trabalho foi crucial para a aplicação prática desses conhecimentos teóricos, através da realização de actividades muito interessantes e com utilidade real.

Estou bastante satisfeito com o trabalho desenvolvido e com o conhecimento adquirido ao longo deste estágio, é de enaltecer o esforço desenvolvido pela entidade acolhedora, que proporcionou uma oportunidade profissional de grande valor e mérito. Foi possível ter conhecimento da forma de funcionamento da organização no seu todo, e de toda a sua logística e meios envolvidos.

Nos dias de hoje o SEF desempenha um papel fundamental na sociedade, o seu papel não é só controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em território nacional, mas também tem a função de promover, coordenar e executar acções e medidas relacionadas com os fluxos

migratórios. Contribuindo para uma melhor integração dos cidadãos imigrantes, dando-lhe a conhecer os seus direitos que muitas vezes não são respeitados.

Aquando da ocorrência dos movimentos migratórios é necessário ter em conta a distinção entre os conceitos de imigrante e estrangeiro, lembrando que o conceito de imigrante assenta na noção de fixação de residência.

Os movimentos migratórios ocorrem por vários motivos, por seu lado estes originam impactos a vários níveis: políticos, sociais e económicos quer no país de partida que no país de acolhimento. Ao contrário do que se possa pensar um dos impactos que se costuma apontar é o aumento do desemprego no país de acolhimento, no entanto esta não é a realidade, visto que não existe uma correlação positiva entre o número de imigrantes e o desemprego nesse país.

Em Portugal ao longo das últimas décadas notamos um constante crescimento do fluxo migratório, tendo sido adoptadas várias políticas a este nível, embora tenham tido um carácter reactivo. Nunca tendo sido desenvolvido uma política de imigração a fundo, a adopção tardia de medidas, como por exemplo os processos de legalização extraordinários, contribui para um número elevado e incerto de imigrantes ilegais no nosso país.

Actualmente umas das causas que estão na base da imigração irregular são o valor das taxas aplicadas pelo SEF, a fim de obter a documentação necessária para ter estatuto legal no nosso país. Por seu lado, esta mesma instituição através das suas acções de fiscalização consegue obter um número aproximado do número de imigrantes ilegais.

Assim sendo, se por um lado as taxas aplicadas pelo SEF é impeditivo de que os imigrantes ilegais se legalizem e se melhor integrem na sociedade, por outro lado, é esta mesma instituição que permite que estes adquiram estatuto legal para permanecer em Portugal.

A Secretária de Estado da Administração Interna, Dalila Araújo, referiu que “o SEF é hoje um serviço exemplar ao nível das políticas europeias para o acolhimento e integração dos imigrantes e é reconhecido internacionalmente no uso das novas tecnologias ao serviço da segurança”. (Jornal ionline de 28/07/2010)¹

¹ Consultado em: <http://www.ionline.pt/mobile/71149-numero-estrangeiros-em-situacao-ilegal-tem-vindo-decrescer-substancialmente>, em 29/07/2010

Numa perspectiva crítica defende-se a diminuição do valor das taxas para se obter o estatuto legal, assim como dar a conhecer todos os seus direitos aos imigrantes, facilitando o acesso aos serviços e a protecção social de forma igual dos cidadãos nacionais.

Sem dúvida uma situação difícil de definir e que de futuro será importante debater, visto os constantes movimentos migratórios. Até que ponto o facilitar da integração dos imigrantes, por exemplo através da diminuição das taxas aplicadas e através da garantia do acesso generalizado à protecção social não terá efeitos negativos na sociedade, nomeadamente produzir fluxos migratórios anormais.

5. Bibliografia

Livro:

Almeida, A. (coord.), Norte, C., Mortágua, Maria, J., Rosa, Maria J., Silva, P. e Santos, V. (2004). *O Impacto da Imigração nas Sociedades da Europa: o caso Português. Um Estudo para a Rede Europeia das Migrações*. SEF. Lisboa.

Baganha, M. (1997), *Immigration in Southern Europe*. Celta Editora. Lisboa.

Baganha, M., Marques, J. e Góis, P. (2004) *Novos fluxos migratórios - Imigrantes da Europa de Leste em Portugal*. Centro de Estudos Sociais, Coimbra.

Baganha, M. (2007). *Dinâmicas Migratórias em Portugal*. Faculdade de Economia Universidade de Coimbra.

Barreto, A. (2005). *Globalização e Migrações*. Imprensa de Ciências Sórias. Lisboa

Carneiro, R. (2009). *Necessidades de mão-de-obra imigrante em Portugal: Evolução a curto prazo – 2009 e 2010*. Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão de Portuguesa. Lisboa: Universidade Católica.

Lages, M., Policarpo, V., Marques, J., Matos, M. e António, J. (2006). *Os Imigrantes e a População Portuguesa – Imagens Recíprocas*. ACIME. Lisboa

Marques, J. e Góis, P. (2004). *Migration Trends to and from Portugal*. Centro de Estudos Sociais, Coimbra

Peixoto, João (1999). *A emigração* in F. Bethencourt e K. Chauduri, *História da Expansão Portuguesa*, vol. 5, Lisboa, Círculo de Leitores, pp.152-181.

Pires, R. (2003): *Migrações e Integração. Teorias e aplicações à sociedade portuguesa* Celta Editores. Oeiras.

Oliveira, C., Rosário, E., & Santos, T. (2006). *Indicators of Immigrant Integration. Portugal, First Report*. ACIME. Lisboa

Rocha-Trindade, M. (1995). *Sociologia das Migrações*. Universidade Aberta. Lisboa.

Rocha-Trindade, M. (2004). *A Imigração em Portugal: e agora? V Jornadas de História Local*. Fafe.

Rosa, M., Seabra, H., & Santos, T. (2003). *Contributo dos “Imigrantes” na Demografia Portuguesa. O papel das populações de nacionalidade estrangeira*. ACIME. Lisboa.

Rosário, E. e Santos, T. (2008). *Quanto custa ser Imigrante?* Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI). Lisboa.

Rugy, A. (2000). *Dimensão Económica e Demográfica das Migrações na Europa Multicultural*. Celta Editora. Oeiras.

Santos, V. (2004). *O discurso oficial de estado sobre a imigração dos anos 60 e 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*. Observatório da Imigração, 8. ACIME. Lisboa.

Vitorino, A. et al (2007). *Imigração: Oportunidade ou Ameaça?* Principia. Estoril. pp. 17-63.

Artigo em Revista Periódica:

Costa, P. (2008). A situação de irregularidade dos Estrangeiros perante a Lei Portuguesa. *Working Paper*, n.º 5.

King, R. & Ribas-Mateios, N. (2002). Towards a diversity of migratory types and contexts in Southern Europe. *Internacional Journal of Migrations Studies, Studi Emigrazione Revista Trimestral del Centro Studi Roma* nº145.

Machado, F. (1997). Contornos e especificidades da imigração em Portugal. *Sociologia - Problemas e Práticas*, nº 24: pp.9-44.

Peixoto, J. (2007). Tráfico, contrabando e imigração irregular: os novos contornos da imigração brasileira em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 53: pp.71-90.

Teses de Mestrado ou de Doutoramento:

Brigeiro, A. (2006). *Imigração em Portugal: Desafios de Integração e Cidadania numa Sociedade Multicultural*. Tese de Mestrado da Universidade Aveiro, Aveiro.

Dionísio, E. (2007). *Políticas Locais e Acção Colectiva dos Imigrantes da Europa de Leste, no conselho de Lisboa*. Dissertação de Mestrado em Relações Interculturais. Universidade Nova, Lisboa.

Rosário, E. (1999). Representações de Mobilidade: Imigrantes e Minorias Étnicas no Vale de Algés: um Estudo de Caso. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade Nova, Lisboa.

Documento On-line

SEF (2007), *Relatório de Actividades 2006: Imigração, Fronteiras e Asilo*. SEF. Lisboa. Acedido em: 10 Novembro de 2009, em:
http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/estatisticas/relatorios.aspx?id_linha=4265&menu_position=4141

SEF, (2008a): *A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal. Rede Europeia das Migrações*. Lisboa: SEF. Acedido em: 10 Novembro de 2009, em:
<http://www.sef.pt/documentos/56/AOrgPolAsiloImigemPortugal.pdf>

SEF, (2008b): *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: SEF. Acedido em: 10 Novembro de 2009, em:
http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/estatisticas/relatorios.aspx?id_linha=4265&menu_position=4141

SEF (2008c), *Nota à Comunicação Social - Taxas aplicadas pelo SEF no âmbito da Lei de Estrangeiros*. Acedido em: 10 Novembro de 2009, em:
http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/noticias/Noticias_Detalhe.aspx?id_linha=5024

SEF (2009). *Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo*. SEF. Lisboa. Acedido em: 12 Agosto de 2010, em: http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/noticias/Noticias_Detalhe.aspx?id_linha=5730

Legislação:

LEGISPÉDIA SEF - A Lei de Estrangeiros documentada e comentada, de várias formas. Acedido em: <http://sites.google.com/site/leximigratoria/>

Lei da Nacionalidade. Acedido em: <http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-vii-leis-da-nacionalidade/lei-da-nacionalidade>

6. Anexos

Portaria n.º 727/2007

Tabela de taxas e demais encargos a cobrar pelos procedimentos administrativos previstos na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho – vistos concedidos em postos de fronteiras, controlo fronteiriço e prorrogação de permanência.

A Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, veio definir o novo regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Nos termos do n.º 2 do artigo 209.º da citada lei, as taxas e os demais encargos a cobrar pelos procedimentos administrativos ali previstos, com exclusão das taxas pela concessão de vistos pelos postos consulares, são fixados por portaria do Ministro da Administração Interna.

A presente portaria fixa os quantitativos das taxas e dos demais encargos referidos, a cobrar pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Garante-se que os montantes agora definidos se traduzam numa actualização sem expressão significativa relativamente aos previstos na Portaria n.º 27-A/2002, de 4 de Janeiro, alterada pela Portaria n.º 605-A/2005, de 21 de Julho. Acolhe-se ainda a Decisão n.º 2006/440/CE, de 1 de Junho, do Conselho, que fixa os emolumentos a cobrar correspondentes

a custos administrativos de tratamento dos pedidos de visto.

Assim:

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 209.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, manda o Governo, pelo Ministro da Administração Interna, o seguinte:

1.º As taxas e os demais encargos devidos pelos procedimentos administrativos inerentes à concessão de vistos em postos de fronteira, à prorrogação de permanência em território nacional, à emissão de documentos de viagem, à concessão e renovação de autorizações de residência, à disponibilização de escolta, à colocação de estrangeiros não admitidos em centros de instalação temporária e à prática dos demais actos relacionados com a entrada ou permanência de estrangeiros no País, estabelecidos na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, são os que constam da tabela anexa à presente portaria, da qual faz parte integrante.

2.º Os valores das taxas previstas na tabela anexa à presente portaria são automaticamente actualizados, com arredondamento à casa decimal imediatamente seguinte, a partir de 1 de Março de cada ano, com base na variação do índice médio de preços no consumidor no continente relativo ao ano anterior, excluindo a habitação, e publicado pelo Instituto Nacional de Estatística.

3.º É revogada a Portaria n.º 27-A/2002, de 4 de Janeiro, alterada pela Portaria n.º 605-A/2005, de 21 de Julho.

17 de Agosto de 2007 — O Ministro de Estado e da Administração Interna, *Rui Carlos Pereira*.

ANEXO - Tabela de taxas e demais encargos a cobrar pelos procedimentos administrativos previstos na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho

(Valores de 2010, actualizados nos termos do disposto no n.º 2 da Portaria).

I — Vistos concedidos em postos de fronteira

a) Por cada visto de trânsito válido para Portugal, concedido nos termos da alínea a) do artigo 66.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 60. **€63,10**

b) Por cada visto de trânsito, com validade para todos ou vários Estados Parte na Convenção de Aplicação, concedido nos termos da alínea a) do artigo 66.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 60. **€63,10**

c) Por cada visto de curta duração válido para Portugal, concedido nos termos da alínea b) do artigo 66.º da Lei n.º

23/2007, de 4 de Julho — € 60. **€63,10**

d) Por cada visto de curta duração, com validade para todos ou vários Estados Parte na Convenção de Aplicação, concedido nos termos da alínea *b)* do artigo 66.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 60. **€63,10**

e) Por cada visto especial, concedido nos termos da alínea *c)* do artigo 66.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — isento.

f) Pela emissão de visto de trânsito de grupo concedido nos postos de fronteira aos marítimos — € 60 por cada visto, acrescido de € 2 por cada marítimo abrangido e do correspondente ao custo de uma vinheta. **€63,10 + €2,00**

II — Controlo fronteiriço

a) Pela realização do controlo fronteiriço a bordo de navios, em navegação, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 200. **€210,20**

b) Pela emissão das autorizações de acesso à zona internacional do porto e de entrada a bordo de embarcações para visita ou prestação de serviços, nos termos do n.º 4 do artigo 8.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, em função da validade respectiva:

Por dia — € 1; **€1,20**

Mensal — € 5; **€5,40**

Anual — € 10. **€10,60**

c) Pela deslocação para efeitos de realização de controlo fronteiriço em aeródromo, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, a suportar pela respectiva entidade gestora — € 150. **€157,60**

III — Prorrogação de permanência

1 — Por prorrogação de permanência:

a) Pela recepção e análise do pedido de prorrogação de permanência, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2 e 3 — € 20; **€21,10**

b) Pela prorrogação de permanência, com validade para Portugal, concedida nos termos da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 20; **€21,10**

c) Pela prorrogação de permanência, concedida nos termos da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — isento;

d) Pela prorrogação de permanência, concedida nos termos da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, a titulares de visto de residência — € 50; **€52,60**

e) Pela prorrogação de permanência até 30 dias, concedida nos termos da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 36; **€37,90**

f) Pela prorrogação de permanência superior a 30 dias, concedida nos termos da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei

n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 50; **€52,60**

g) Pela prorrogação de permanência até 30 dias, com validade para Portugal, concedida nos termos da alínea *d)* do n.º 1 e do n.º 4 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, aos titulares de visto de curta duração ou aos interessados admitidos sem exigência de visto — € 36; **€37,90**

h) Pela prorrogação de permanência superior a 30 dias, com validade para Portugal, concedida nos termos da alínea *d)* do n.º 1 e do n.º 4 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, aos titulares de visto de curta duração ou aos interessados admitidos sem exigência de visto — € 50; **€52,60**

i) Pela prorrogação de permanência, concedida nos termos da alínea *e)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, aos titulares de visto de estada temporária concedidos ao abrigo da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 54.º — € 20; **€21,10**

j) Pela prorrogação de permanência, concedida nos termos da alínea *e)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, aos titulares de visto de estada temporária concedidos ao abrigo da alínea *b)* do n.º 1 dos artigos 54.º e 55.º — € 50; **€52,60**

l) Pela prorrogação de permanência até 90 dias, concedida nos termos da alínea *e)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, aos titulares de visto de estada temporária concedidos ao abrigo da alínea *c)* do n.º 1 dos artigos 54.º e 56.º — € 50; **€52,60**

m) Pela prorrogação de permanência, concedida nos termos da alínea *e)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, aos titulares de visto de estada temporária concedidos ao abrigo da alínea *d)* do n.º 1 dos artigos 54.º e 57.º — € 20; **€21,10**

n) Pela prorrogação de permanência, concedida nos termos da alínea *e)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, aos titulares de visto de estada temporária concedidos ao abrigo da alínea *e)* do n.º 1 do artigo 54.º — € 50; **€52,60**

o) Pela prorrogação de permanência, concedida nos termos da alínea *e)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, aos titulares de visto de estada temporária concedidos ao abrigo da alínea *f)* do n.º 1 do artigo 54.º — € 50; **€52,60**

p) Pela prorrogação de permanência, concedida nos termos da alínea *e)* do n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, aos titulares de visto de estada temporária concedidos ao abrigo da alínea *g)* do n.º 1 do artigo 54.º — € 20; **€21,10**

q) Pela prorrogação de permanência concedida nos termos do n.º 3 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 50; **€52,60**

r) Pela prorrogação de permanência, concedida nos termos do n.º 3 do artigo 71.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 65. **€68,40**

2 — Pela recepção e análise do pedido de prorrogação de permanência solicitado ao abrigo das alíneas *e)* e *f)* do número anterior, com validade para outros Estados Partes na Convenção de Aplicação — valor da taxa prevista na alínea *a)*, acrescido do quantitativo de € 10.

3 — Pela recepção e análise do pedido de prorrogação de permanência que se fundamente em alteração de motivos ou no qual se requeira prorrogação para além dos limites previstos, ao abrigo, respectivamente, do n.º 3 do artigo 71.º e do n.º 2 do artigo 72.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — valor da taxa prevista na alínea a), acrescido do quantitativo de € 10.

IV — Títulos de residência

1 — Por títulos de residência:

a) Pela recepção e análise do pedido de concessão ou renovação de autorização de residência — € 60; **€63,10**

b) Por cada título de residência temporário ou pela sua renovação, nos termos do n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 52; **€54,70**

c) Pela renovação do título de residência temporário, nos termos do n.º 2 do artigo 75.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 20; **€21,10**

d) Por cada título de residência permanente, nos termos do n.º 1 do artigo 76.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 165; **€173,40**

e) Pela renovação do título de residência permanente, nos termos do n.º 2 do artigo 76.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 25; **€26,30**

f) Por cada título de residência temporário concedido com dispensa de visto consular, sem prejuízo do disposto no n.º 2 — € 150; **€157,60**

g) Pela autorização para exercício de actividade profissional por parte dos titulares de autorização de residência para estudo, concedida nos termos do n.º 2 do artigo 97.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 55; **€57,90**

h) Pela emissão de segunda via do título de residência — 50% do valor da respectiva taxa de emissão;

i) Pela emissão de terceira via e sucessivas do título de residência — 100% do valor da respectiva taxa de emissão.

2 — As taxas previstas nas alíneas d) e f) são reduzidas em 50% quando os títulos de residência respeitem a menores, nos termos das alíneas a), b) ou e) do n.º 1 do artigo 122.º e do artigo 124.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

V — Autorização de residência a vítima de tráfico de pessoas ou de acção de auxílio à imigração ilegal

Isento.

VI — Residente de longa duração em outro Estado membro da União Europeia

- a)** Pela recepção e análise do pedido de concessão de autorização de residência a titulares do estatuto de residente de longa duração em outro Estado membro da União Europeia — € 80. **€84,20**
- b)** Pela emissão de autorização de residência a titulares do estatuto de residente de longa duração em outro Estado membro da União Europeia, concedida nos termos do n.º 1 do artigo 116.º e do n.º 1 do artigo 118.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 180. **€189,20**
- c)** Pela renovação do título de residência a titulares do estatuto de residente de longa duração em outro Estado membro da União Europeia — € 100. **€105,10**

VII — Estatuto de residente de longa duração em território nacional

- a)** Pela recepção e análise do pedido de concessão de autorização de residência a titulares do estatuto de residente de longa duração em outro Estado membro da União Europeia — € 80. **€84,20**
- b)** Pela emissão de título CE de residência aos titulares do estatuto de residente legal em território nacional, concedida nos termos do n.º 1 do artigo 130.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — € 180. **€189,20**
- c)** Pela renovação do título de residência a titulares do estatuto de residente de longa duração em território nacional — € 100. **€105,10**

VIII — Passaportes para estrangeiros

- a)** Individual — € 60. **€63,10**
- b)** Pela substituição do passaporte válido que se encontre totalmente preenchido — € 50. **€52,60**

IX — Título de viagem para refugiados

- a)** Pela emissão do título de viagem para refugiados — isento.
- b)** Por cada filho ou adoptado menor de 10 anos incluído no título de viagem — isento.
- c)** Pela substituição do título de viagem que se encontre totalmente preenchido — isento.
- d)** Pela prorrogação concedida nos termos do n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho — isento.

X — Salvo-conduto

Isento.

XI — Lista de viagem para estudantes

Isento.

XII — Documento de viagem para expulsão de nacionais de Estados terceiros

Isento.

XIII — Boletim de alojamento

Isento.

XIV — Escolta

Por cada estrangeiro conduzido sob escolta, taxa diária — € 300. €315,20

XV — Centros de instalação temporária e espaços equiparados

a) A taxa a que se refere o n.º 2 do artigo 41.º e a alínea c) do n.º 1 do artigo 142.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, é de € 70 por dia. €73,60

b) A taxa prevista na alínea anterior será reduzida em 50% quando a permanência em centro de instalação temporária do estrangeiro não ultrapasse o período de doze horas.

XVI — Certidões e fotocópias

a) Por cada certidão — € 30. €31,70

b) Por cada fotocópia de documentos arquivados — € 1. €1,20

c) Por cada fotocópia — € 0,10. €0,30

XVII — Impressos e vinhetas

a) As taxas previstas na presente tabela integram os custos dos impressos, vinhetas ou títulos de residência.

b) Os cidadãos que beneficiam da isenção do pagamento da taxa apenas suportam os encargos financeiros com impressos, vinhetas ou títulos de residência.

- c)** Impressos e vinhetas — € 10. **€10,60**
- d)** Impressos e títulos de residência — € 25. **€26,30**

XVIII — Serviço externo

Por cada deslocação, desde que resulte de imperativo legal, que se realize a pedido do interessado ou por necessidade deste — € 50. **€52,60**

XIX — Remessa pelo correio do título de residência

Por cada remessa — € 4. **€4,30**

***XX — Níveis de Serviço**

a) Normal, com emissão até ao 5.º dia útil a contar da data da decisão que recaia sobre o pedido — incluído no montante previsto na alínea *d)* do n.º XVII.

b) Urgente, com emissão até ao 1.º dia útil a contar da data da decisão que recaia sobre o pedido:

Com envio pelo correio — acresce € 15 ao montante previsto na alínea *d)* do n.º XVII;

Com entrega em posto de atendimento do SEF — acresce € 22 ao montante previsto na alínea *d)* do n.º XVII.

*** Aditado pela Portaria n.º 515/2009, de 20 de Abril.**